



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CLIENTELISMO POLÍTICO EN LA JUNTA AUXILIAR MUNICIPAL DE
LA NORIA HIDALGO (2015 – 2019)**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

RAFAEL ISAÍAS GONZÁLEZ GUERRERO

TUTORA:

DRA. LUZ MARÍA CRUZ PARCERO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. ABRIL, 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

Presentación.....	8
Introducción	11
Capítulo I. Instituciones y clientelismo político: algunas aproximaciones.....	14
Instituciones informales.....	18
Clientelismo como institución informal	21
El clientelismo político: Aproximaciones teórico-conceptuales diferentes y complementarias del institucionalismo	24
Enfoques instrumentales	26
Como maquinaria política, patrón, intermediario y cliente.....	28
Como estrategia de los partidos políticos.....	30
Como estructuras de reemplazo	32
Resistencia al proceso de modernización política	34
La dimensión simbólica: un distanciamiento de los enfoques instrumentales.	35
Clientelismo político en México	39
Capítulo II. Las Juntas Auxiliares Municipales	44
El Estado centralizador mexicano (1946-1999).....	46
Descentralización política en México.....	49
El municipio y sus reformas	53
Repensando al municipio y su alcance.....	56
Comisariado Ejidal	61
Elecciones y características de las Juntas Auxiliares	63
Legislación de las Juntas Auxiliares en el Estado de Puebla	65
Tehuizingo.....	70
La Noria Hidalgo	72
Breve panorama sobre la migración en la Junta Auxiliar de La Noria.....	76
Capítulo III. Funcionamiento real de la Junta Auxiliar y la expresión del clientelismo político.	79
Papel de la Junta Auxiliar en la resolución de problemas.....	80
Lo real ante lo legal	85
La Junta Auxiliar: entre representación democrática y clientelar	89
La expresión clientelar	94
Una explicación teórico – analítica.....	109

Reflexiones finales (a manera de conclusión).....	116
Bibliografía	119
Anexo	125

A Bellaneida y Rogelio, por acompañarme en momentos cruciales de esta etapa universitaria.

A Roxana, Jessica y Rogelio, por apoyarme en todo momento durante esta cuarentena.

A Rafaela, Luisa, Feliciano, Antonio y Martha, por su amor incondicional.

A Benjamín, por darle sentido a nuestras vidas.

Ustedes son y serán mi motor de vida.

Quiero agradecer infinitamente a la Universidad Nacional Autónoma de México y al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales por brindarme la oportunidad de cursar esta maestría. Creo firmemente en la labor tan noble de esta institución, que requiere de compromiso con nuestra sociedad para forjar un futuro mejor. Y es que mientras escribo estas líneas, el mundo se encuentra bajo una amenaza real que pone a prueba el trabajo de nuestra labor como científicos sociales. Asimismo, agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por otorgarme una beca para la realización de mis estudios de posgrado. Sin su apoyo, no podría haber realizado esta encomienda.

A mi tutora la Dra. Luz María Cruz Parceró por haber aceptado y asesorado mi proyecto de investigación. Su apoyo incondicional durante estos años es algo que nunca olvidaré. Mi admiración profunda hacia usted en todo sentido.

A las observaciones tan precisas y enriquecedoras de la Dra. Cristina Tapia, del Dr. Gustavo Martínez, de la Dra. Fiorella Mancini y del Dr. Ricardo Uvalle. Sin duda me ayudaron a encaminar por una mejor ruta mi trabajo de investigación.

Al Mtro. Rodian Rangel, quien me motivó a continuar con los estudios de posgrado. Gracias por creer en mí.

Al equipo de Invernaideas: a Humberto, Marcelino y Mónica, quienes creyeron en mí y me empujaron de alguna forma a estudiar esta maestría.

A mis amigos Alan, Estefanía, Pamela, Michel, Balmori, Roberto, Diego Jacobo, Nahuacatl, Frida, Daniel, Yenneli, Isaac, Viviana, Jesús, Humberto, Fany, Nelly, Ricardo, Samantha, Luis, Alex y Martín por compartir momentos inolvidables.

A Isha Yaffit, por recordarme la belleza de la siempre presente duda metódica.

Gracias por todo. Hasta mi último aliento estarán en mis recuerdos.

¡Larga vida a la Universidad!

“Lo actual no es lo que somos, sino más bien lo que devenimos, lo que estamos deviniendo, es decir el Otro, nuestro devenir – otro. El presente por el contrario, es lo que somos y, por ello mismo, lo que estamos ya dejando de ser. No sólo tenemos que distinguir la parte del pasado y la del presente, sino más profundamente, la del presente y la de lo actual. No porque lo actual sea la prefiguración incluso utópica de un porvenir de nuestra historia todavía, sino porque es el ahora de nuestro devenir”

Deleuze y Guattari, 1993; 114

Cientelismo político en la Junta Auxiliar de La Noria Hidalgo: 2015-2019

Presentación

En México, el clientelismo político es un fenómeno que existe y que influye en la política de diversas comunidades, en los estados y municipios es algo recurrente y que se ha normalizado como práctica política pero que en rara ocasión suele hablarse abiertamente del tema. Esto es así dada su informalidad y en muchos casos ilegalidad.

Así, uno puede identificar que para algunos el clientelismo es concebido como un medio para la consecución de adeptos y votos en tiempos electorales; para quienes aspiran a la consolidación democrática del país, ésta es una práctica que debe desterrarse pues opaca los principios de la democracia representativa y deliberativa; mientras que para otros, éste fenómeno es una práctica que existe como forma de supervivencia ante la desigualdad imperante en América Latina.

Dicho lo anterior, la presente investigación nace de la interrogante por entender cómo es que podemos estudiar al clientelismo político, que más allá de asignarle una etiqueta, para dar cuenta sobre los procesos políticos que viven las diversas comunidades en México.

De tal manera que busco estudiar las relaciones políticas clientelares que pueden surgir bajo determinados momentos o contextos en zonas rurales del país que están envueltas en una situación de marginación económica y donde la carencia de bienes y servicios brindada por el Estado es evidente.

Paralelamente, esas relaciones clientelares se expresan en medio de instituciones políticas denominadas como autoridades auxiliares municipales, que han sido creadas como formas en las que el Estado busca aproximarse para generar mayor cercanía con sus habitantes, superando incluso el alcance del gobierno municipal. Se trata de figuras político – administrativas que operan alrededor del país pero que para el caso de estudio en el estado de Puebla, se les llama Juntas Auxiliares.

La Junta Auxiliar, como se verá en la presente investigación, es una institución primordial para la organización política de la comunidad de La Noria Hidalgo. Es una institución que permite a sus habitantes resolver los problemas políticos que surgen día con día por medio de sus respectivas autoridades encabezadas por el presidente auxiliar municipal y el cabildo.

Es así como busco analizar las relaciones clientelares que se suscitan en la Junta Auxiliar de La Noria Hidalgo (ubicada en el estado de Puebla y que conforma al municipio de Tehuiztingo) puesto que parto del supuesto de que determinados actores o miembros de la comunidad recurren a estas prácticas con el fin de conseguir votos y apoyo electoral. Y en medio de ese proceso, generan determinados efectos en la población en la que intervienen o actúan. Generando en ciertos casos disputas internas que traen consecuencias para la organización política y la toma de decisiones de la comunidad (como la división o cohesión de ésta).

Durante el estudio de las relaciones clientelares también fue necesario realizar un abordaje que fuese más allá de la visión legalista sobre la Junta Auxiliar con el fin de dar cuenta de la operatividad de ésta en condiciones reales. Esto se hizo con la intención de entender bajo qué condiciones el clientelismo político puede permear en el funcionamiento de la Junta Auxiliar, de manera que se observaría cómo una práctica informal, como lo es el clientelismo, sustituye en cierto grado las funciones de la Junta Auxiliar, entendida como una institución formal.

Así, la intención de este trabajo tiene como fin, por un lado, aportar conocimiento sobre cómo opera el clientelismo en zonas rurales en medio de las relaciones entre patrones, mediadores y clientes; por el otro el dar cuenta de observar estas relaciones en medio del funcionamiento de una institución como lo es la Junta Auxiliar y que puede ser contemplada de algo sumo similar a un cuarto orden de gobierno en México.

Y es que no basta con proporcionar un marco legal sobre las Autoridades Auxiliares, sino que es necesario observar y analizar a qué realidad se afrontan

estas instituciones, cuáles son sus limitaciones y en qué aspectos tienen la capacidad para potencializar la participación política democrática en México. O bien, también señalar cómo es que estas figuras conviven con prácticas informales como lo es el clientelismo político, de cómo se adaptan y funcionan.

Así, se trata de brindar nuevos conocimientos sobre el gobierno y los asuntos públicos, pues es una oportunidad para entender el vínculo entre la política clientelar y las instituciones que conforman al aparato burocrático (expresadas en las autoridades auxiliares). El fin es brindar elementos que permitan analizar a futuro la evolución y cambios del fenómeno clientelar dentro de las comunidades rurales en donde se han erigido instituciones que tuvieron su origen de un plan de descentralización política.

Introducción

Entre los estudios sobre el clientelismo político en México¹, se han descrito algunas formas bajo las cuales éste opera en zonas urbanas como rurales, lo cual ha permitido un avance en cuanto a detectar la presencia y describir las características del fenómeno y cómo incide en la calidad de vida de los habitantes cuando se encuentran inmersos en un contexto de carencias (de acceso a bienes y servicios), donde el Estado es incapaz de satisfacerlas.

Yo supondría que en las zonas rurales hay mayores lazos de solidaridad² entre los miembros de la comunidad que generan cohesión³ y, por de alguna manera nombrarle, armonía en la comunidad; pero que en ciertos escenarios, esta cohesión se rompe producto de la presencia del clientelismo político y genera repercusiones entre sus habitantes como la fragmentación política y el *impasse* para lograr acuerdos. Y sin embargo, también puede darse el caso de que el clientelismo genere mayores lazos de solidaridad entre los miembros de la comunidad, pero habría que explicar por qué sucede así.

Por lo que considero que mi trabajo podría proporcionar casos en los cuales se ilustre los efectos que genera el clientelismo en donde la administración pública no alcanza a satisfacer las demandas de sus habitantes. Por otro lado, el abordar a las Juntas Auxiliares municipales significa trabajar en medio de una figura político -

¹ Trabajos como los de Flavia Freidenberg (La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México), Cristina Tapia (Estrategia clientelar de compra de votos y niveles de marginación: evidencia para el caso de un municipio en México) son ejemplos de trabajos que abordan al clientelismo en el nivel local.

² Mi suposición parte de la noción de solidaridad orgánica de Durkheim, que tiene su origen en la conciencia colectiva, entendido como conjunto de creencias colectivas y sentimientos comunes en una sociedad.

³ En su distinción sobre sociedades tradicionales y modernas, Samuel Huntington considera que las primeras se caracterizan por comunidades políticas con una base homogénea (una población con la misma extracción cultural, lingüística y religiosa. En estas sociedades la cohesión social y el orden político se explican porque los miembros de la población se identifican recíprocamente y se reconocen como miembros de un grupo social. Ante esta identidad común, el entendimiento, la unión y la colaboración se llevan a cabo de manera menos problemática. Véase García Jurado Roberto, "Samuel Huntington y la modernización política" en *Estudios Políticos*, no. 33, Séptima Época, Mayo-Agosto, 2003, p. 15

administrativa que no ha sido estudiada más que desde una óptica legalista, sin conocer cuáles son las condiciones reales bajo las cuales operan dichas figuras.

El objetivo de esta investigación será el estudio de las Juntas Auxiliares bajo el supuesto de que en esos espacios se reproducen relaciones de tipo clientelar, lo cual permitiría estudiar cómo es que la administración pública municipal logra (en qué grado) proporcionar bienes y servicios en las comunidades donde se ha erigido, sobre todo en zonas rurales del país.

Se trata de comprender si la administración pública auxiliar recurre en ciertas situaciones al clientelismo (entendiéndolo como prácticas informales) para cumplir con su funcionamiento y qué repercusiones o efectos generan al interior de esas comunidades respecto a las toma de decisiones políticas. Asimismo, se busca comprender el alcance de la burocracia en estas zonas rurales y cómo se desenvuelve ésta.

Es decir, me enfocaré en los vínculos Junta Auxiliar - clientelismo y la forma en que ello incide en la efectividad de las funciones de la Junta, por lo que algunas interrogantes que servirán de guía a esta investigación lo son: ¿Bajo qué condiciones lo informal (el clientelismo) sustituye a lo formal (el alcance de las juntas auxiliares municipales)? ¿Bajo qué contexto lo hace y qué efectos genera al interior de las comunidades? ¿Qué ocurre cuando las relaciones informales logran sustituir a las formales?

Como parte de la estrategia de investigación a implementar para este trabajo, inicialmente planteé recurrir al método comparativo entre dos Juntas Auxiliares, sin embargo, dada las dificultades para incursionar en una de las juntas (el desmantelamiento de un laboratorio donde se producían estupefacientes) y el aumento en la desconfianza de la población hacia personas ajenas a la comunidad, decidí optar por enfocarme al estudio de La Noria Hidalgo. Se tratará de un estudio de caso con el fin de realizar una densa descripción de lo que ocurre en dicha localidad.

Así, la siguiente investigación está conformada por tres capítulos. El primero refiere al marco teórico conceptual del clientelismo político con el fin de dar cuenta sobre cómo ha sido abordado este fenómeno desde distintas perspectivas. Si bien doy prioridad al enfoque del análisis institucional, retomo otras corrientes que permiten comprender cómo se expresa este fenómeno que, de entrada, es sumo complejo. Ello me permitirá vincular y analizar la teoría con los datos recogidos del trabajo de campo para dar respuesta a lo que ocurre en las comunidades estudiadas.

El segundo capítulo aborda el tema de las Juntas Auxiliares desde su marco jurídico, no sin antes hacer un breve recorrido de cómo es que derivado de reformas al municipio en nuestro país y a raíz de la descentralización política, se crearon estas figuras para atender con un mayor grado de proximidad a la población y sus demandas. Asimismo, se muestra el contexto de la unidad de análisis (la Junta Auxiliar de La Noria Hidalgo) para conocer bajo qué condiciones opera la administración pública municipal y el clientelismo.

Mientras que en el tercer capítulo, producto del trabajo de campo, la encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas y las entrevistas semiestructuradas realizadas en La Noria, busco mostrar las expresiones de las relaciones clientelares en determinados actores sociales y bajo qué condiciones influyeron en el accionar de la administración pública auxiliar. Se trata pues de visibilizar la expresión del clientelismo político. A partir de ello, retomo las herramientas teórico - analíticas del capítulo primero para abordar, describir y explicar el fenómeno en cuestión.

Finalmente, la investigación cierra con un apartado de reflexiones a manera de conclusión sobre el papel del clientelismo en la participación política de una comunidad rural como lo es La Noria Hidalgo y cómo las Juntas Auxiliares juegan un papel importante en esta relación.

Capítulo I. Instituciones y clientelismo político: algunas aproximaciones.

El estudio de las instituciones políticas es un pilar de la investigación en la Ciencia Política y la Administración Pública. Suele hablarse de la importancia de las instituciones para el desarrollo de una vida democrática o simplemente como medios para la convivencia en comunidad.

Entre los enfoques o escuelas de pensamiento que abordan su estudio están el institucionalismo y el nuevo institucionalismo. El primero caracterizado por su énfasis en la ley, en la formalidad y en los regímenes políticos; en tanto que el segundo caracterizado por dotar de supuestos teóricos, hipotéticos y metodológicos al primer enfoque y manteniendo a las instituciones como eje de estudio fundamental.

Las instituciones suelen estudiarse desde la formalidad puesto que estructuran la vida social; sin embargo, también será necesario estudiar a las instituciones informales que también logran estructurar la interacción entre los individuos, de ahí la importancia de tener presentes a ambos enfoques. Aunque para los fines del presente trabajo, se optará por el nuevo institucionalismo dado su alcance explicativo.

Se habla de instituciones constantemente dentro de la investigación social, pero no siempre se tiene claridad respecto a qué son, por lo que para entenderles habrá que recurrir a diversos autores. Cabe mencionar que se partirá de un enfoque institucionalista para aproximarse al estudio del fenómeno clientelar (qué más adelante será desarrollado) por ello se debe abordar el tema sobre qué son dichas instituciones y su papel en las democracias contemporáneas, sobre todo en la región de América Latina.

A decir de Douglas North, las instituciones “son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”⁴. Al mismo tiempo, el papel de las instituciones será el reducir la incertidumbre “por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria”.⁵

Algo característico del institucionalismo⁶ en su versión clásica es estudiar a las instituciones gubernamentales como estructurantes del comportamiento de los individuos, se trata de una visión normativa y legalista, centrada en lo formal-legal y en el sistema de gobierno, pero en concreto había un énfasis en el estudio del Estado y su expresión en el sistema jurídico. Las leyes son una expresión del Estado e imponen a la sociedad una serie de normas y valores.

Pero, ¿qué caracteriza a las instituciones? A decir de Guy Peters, una institución es “un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas)”⁷. Asimismo, las instituciones se caracterizan por la existencia de su estabilidad a través del tiempo; deben incidir o afectar al comportamiento individual y producir valores que sean compartidos entre los miembros de la institución.

North proporcionó una definición de las instituciones que ayuda a entenderlas como las reglas del juego, pero Peters ofrece una definición que, considero, complementa a la del economista, pues la entiende como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen acciones correctas en términos de relaciones

⁴ North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 13

⁵ *Ibíd.* p. 14

⁶ Marsh y Stoker, *Teoría y Métodos de la ciencia política*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, p.54

⁷ Peter, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 36

entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación”⁸.

Algo que considero relevante también es que definirá a las instituciones a partir de su durabilidad y de su capacidad para influir en la conducta de los individuos durante generaciones y que compromete a sus miembros a comportarse de determinada manera. Esto resulta interesante por el énfasis en cómo perduran las instituciones en el tiempo, se trata, de la cuestión de lo hereditario de la institución, de cómo se transmite de una generación a otra y por lo tanto logra reproducirse con el fin de influir en el comportamiento de los individuos.

Para entender cómo surgen y perduran las instituciones, hay que mirar a las pautas del comportamiento que se expresan en las rutinas, en las acciones de vida cotidiana, éstas pueden expresarse tanto en los individuos como en las organizaciones que conforman. La rutina puede entenderse como una pauta estable de conducta, en tanto que las normas son entendidas como “elementos fundantes, es decir, los medios para estructurar el comportamiento de nivel macro de los sistemas políticos”⁹.

Teniendo como columna vertebral el estudio de las instituciones, se debe mencionar el papel que ha tenido el neoinstitucionalismo en sus vertientes de la elección racional, la vertiente histórica y la sociológica en las últimas décadas. Si bien los tres se enfocan en estudiar a las instituciones, éstos lo hacen desde distintas concepciones que será importante aclarar.

El institucionalismo de la elección racional¹⁰ plantea que los individuos actúan calculando costos desde un interés egoísta, estos buscarán maximizar la ganancia

⁸ Ibid. p.50

⁹ Ibid. p.56

¹⁰ Hall, Peter y Taylor Rosemary, “Political Science and the Three New Institutionalisms” en *Political Studies*, 1996, EUA, p. 24.

y reduciendo costos, se trata de una transacción en la que el individuo obtendrá un beneficio. Las instituciones, bajo este enfoque, brindarán los elementos para que los individuos puedan llevar a cabo sus objetivos al tener un grado de certidumbre que les asegure los derechos de propiedad en relación a la relación Estado-mercado, las instituciones como reductoras en los costes de transacción; por otro lado, se ha utilizado para el análisis del comportamiento de los actores políticos dentro de instituciones políticas como congresos.

En su vertiente histórica¹¹, el institucionalismo retoma la idea e importancia que tienen las instituciones para generar pautas de comportamiento a lo largo del tiempo, de cómo ciertas instituciones que se crearon en determinado momento influyeron en un futuro y en la estabilidad institucional, de su persistencia en el tiempo. Las instituciones actuales como heredadas de instituciones previas, se trata de una causalidad histórica, en donde el contexto tiene un peso importante para el entendimiento sobre cómo se desenvuelven las instituciones.

Respecto al institucionalismo sociológico¹², ve más allá del cálculo racional egoísta que plantea el enfoque económico e integra elementos culturales, rituales, signos, símbolos, tradiciones, pautas cognoscitivas, mitos, ceremonias y demás prácticas culturales y pautas morales como elementos de análisis para entender el comportamiento de los individuos en tanto satisfactores de roles .

Los enfoques descritos anteriormente dan cuenta de la existencia de las instituciones, entendidas como las reglas del juego y que son importantes en la organización de la vida social; sin embargo, es menester señalar la importancia de reflexionar a detalle respecto a las instituciones informales, pues éstas tienen un peso igual o a veces hasta mayor al de las instituciones formales en el funcionamiento de ciertas sociedades como las de Latinoamérica y por supuesto en México.

¹¹ Ibid. p. 17

¹² Ibid. p. 30

Instituciones informales

Los investigadores Helmke y Levitsky observan que “durante los años 90 la investigación comparativa sobre las instituciones políticas se concentró primordialmente en las reglas formales. Sin embargo, estudios recientes sugieren que un foco exclusivo sobre las reglas formales habitualmente es insuficiente y que las instituciones informales, desde las normas burocráticas y legislativas hasta el clientelismo y el patrimonialismo, suelen tener resultados importantes. Ignorar estas instituciones informales entraña así el riesgo de perder de vista muchos de los incentivos y restricciones reales que subyacen al comportamiento político”¹³.

¿Pero qué se entiende por una institución informal? Helmke y Levitsky adoptan una aproximación que define a las instituciones formales y las informales: “Definimos a las instituciones formales como reglas que son codificadas abiertamente, en el sentido de que son establecidas y comunicadas a través de canales que son extensamente aceptados como oficiales. Por contraste, las instituciones informales son reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas, e implementadas fuera de los canales oficiales autorizados”¹⁴.

Asimismo, los autores mencionados señalan que los estudios sobre las instituciones informales suelen abordarlas, inicialmente, desde dos perspectivas, una que las ve como instituciones funcionales “o como aquellas que tienen el rol de resolver problemas. Así, las normas ejercen el papel para solucionar problemas de coordinación e interacción social, y las reglas informales se ven con la capacidad de incrementar la eficiencia y funcionamiento de las instituciones complejas”; y la otra perspectiva las ve como disfuncionales “o creadoras de

¹³ Gretchen Helmke y Steven Levitsky, *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*, Working paper, Kellogg Institute #307, septiembre 2003, p. 2

¹⁴ *Ibíd.* p. 8

problemas¹⁵. Ante lo cual, proponen una tercera perspectiva, en la que las instituciones informales pueden reforzar o sustituir a las instituciones formales que parecen estar socavadas¹⁶.

Bajo esa última perspectiva, los autores proponen una tipología que permita identificar a las instituciones informales y la forma en que funcionan. Esa tipología es importante porque es una propuesta para ahondar en el estudio teórico de los fenómenos políticos actuales y que son endémicos de América Latina como lo es el clientelismo político estudiado en el presente trabajo: “[...] las instituciones pueden ser de diferentes tipos en función de dos dimensiones: una tiene que ver con el grado de efectividad en el que convergen los resultados que arroja una institución ya sea formal o informal, y en este sentido, se ponen de relieve los resultados obtenidos cuando se sigue un tipo de regla y en qué medida éstos acaban por converger. Y en la segunda dimensión, relacionan a la efectividad de las instituciones formales relevantes, cuestión que aclara el grado en que las reglas formales son reforzadas en la práctica”¹⁷.

Dada la relación e interacción que habría en estas dos dimensiones, se tendría como resultado el surgimiento de *cuatro tipos de instituciones informales*¹⁸. Las primeras son las *complementarias*, las cuales tienen el objetivo de garantizar la efectividad de las reglas formales, estas pueden limitarse a llenar el vacío que dejan las instituciones formales o bien, son una base para el desarrollo de éstas. Ejemplos de este tipo de instituciones lo son varias normas, rutinas, y procedimientos operativos que permiten que la burocracia y demás organizaciones funcionen correctamente.

¹⁵ Por lo general se estudian los efectos negativos de las instituciones informales en las democracias en la representación política, la rendición de cuentas, la gobernanza y en la relación ciudadanía-Estado de Derecho. Respecto a la representación política, estas instituciones pueden generar neopopulismos, clientelismo, patrimonialismo y corrupción. Ibid.

¹⁶ Ibid, p. 11

¹⁷ Óp. cit. Battle Margarita, p. 181

¹⁸ Óp. cit. Gretchen Helmke y Steven Levitsky, p. 12.

Las instituciones informales *acomodativas* crean incentivos de tal manera en el comportamiento que generan cambios en los efectos de las instituciones formales, pero no las viola ni actúa de forma ilegal. Un ejemplo de este tipo de instituciones lo son los acuerdos o arreglos de poder creados por la élite de Chile en la etapa posterior a Pinochet o el dedazo en México para la designación del sucesor presidencial, estas instituciones tienen presencia en los acuerdos políticos de los poderes e instituciones de regímenes políticos.

Por su parte, las instituciones informales *competidoras* generan incentivos que producen que tanto las reglas formales e informales no sean compatibles, para seguir una regla hay que violar la otra. Ejemplos de este tipo de institución lo son el clientelismo, patrimonialismo y clanes políticos

Mientras que las instituciones informales *sustitutivas* terminan por suplantar o sustituir a las instituciones formales cuando éstas últimas fallaron y no fueron capaces de alcanzar los objetivos planteados en su diseño original. Un ejemplo de ello en México son las autodefensas u organizaciones vecinales anti delincuencia que surgieron a raíz del incremento de la inseguridad en el país.

TIPOLOGÍA DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES		
	Instituciones Formales Efectivas	Instituciones Informales Inefectivas
Objetivos Compatibles	Complementarias	Sustitutivas
Objetivos Contradictorios	Acomodativas	Competidoras o competitivas

Cuadro proporcionado por Helmke y Levitsky en *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*.

También es necesario señalar, de acuerdo a Helmke y Levitsky, que las instituciones informales complementarias y acomodativas existen en entornos de estabilidad institucional, generalmente se encuentran en países avanzados industrialmente. Mientras que las instituciones informales sustitutivas y competidoras existen en contextos de instituciones débiles e inestabilidad.

Cabe mencionar que la tipología propuesta por los autores no es excluyente, pues las instituciones pueden comportarse e interactuar entre sí de distintas formas en distintos escenarios. La tipología permite rastrear estas pautas de comportamiento pero la realidad podría resultar más compleja que lo que puede identificar esta tipología.

Clientelismo como institución informal

La investigación de Helmke y Levitsky proporciona una herramienta teórica para comprender las **prácticas que se rutinizan** como lo es el clientelismo, **prácticas** al grado de generar, en ciertos contextos, un peso igual de importante como lo tiene una institución formal.

Las instituciones informales tienen un papel de suma relevancia en las democracias contemporáneas de Latinoamérica, así lo hizo ver Guillermo O'Donnell en su momento, al dar cuenta de la existencia de otro tipo de institucionalización¹⁹ que debía ser analizada, pues de lo contrario se perderían elementos importantes sobre la especificidad de la región. No bastaba con analizar a las poliarquías más avanzadas o analizar a las elecciones por cargos políticos, sino que era/es necesario tomar en cuenta que hay ciertas prácticas que dan cuenta de otro tipo de realidades en la región, ejemplo lo es el clientelismo o particularismo, en el cual hay una relación asimétrica entre dos o más actores con el fin de obtener beneficios.

¹⁹ O'Donnell, Guillermo, Otra institucionalización, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, 1996, p. 233

El autor argentino enmarca su apreciación sobre el clientelismo al estudiar el proceso de institucionalización que han transitado las nuevas democracias en América Latina, lo que le llevó a cuestionarse si el grado de institucionalización respecto a las elecciones en estas poliarquías (o democracias) era suficiente para explicar el avance democrático.

A lo cual el autor explicaría que más allá de entender a las nuevas democracias como incompletas, no consolidadas o con un bajo nivel de institucionalización respecto a las democracias occidentales más viejas, era necesario contemplar no sólo el aspecto de las elecciones sino también estudiar a las instituciones informales, que para el caso se trataría del particularismo o clientelismo.

Siguiendo su argumento, él menciona que en las nuevas poliarquías se ha institucionalizado “alguna otra cosa”²⁰ que en las viejas no ha ocurrido. Dirá que “pueden existir otras instituciones”²¹, aun cuando no sean las que la literatura sobre la democratización enfatiza. Y es que en su descripción sobre la democratización señala que la poliarquía “se ha materializado en un complejo institucional: un conjunto de reglas e instituciones que se formaliza en constituciones y legislaciones”²², pero cuestiona que en las nuevas poliarquías las instituciones no funcionan de la misma forma, pues “el comportamiento y las expectativas de comportamiento se desvían de lo prescrito por las reglas formales”²³, lo que orilla al investigador a describir el comportamiento real que va más allá de la regla formal.

Así, cuando ese comportamiento es diferente al esperado por el que dictan las instituciones formales (pues se entiende que éstas moldean el comportamiento de los individuos), se tiene que prestar atención a aquellas reglas informales que “son

²⁰ Ibid. p. 226

²¹ Ibídem.

²² Ibid. 231

²³ Ibídem.

compartidas y están profundamente arraigadas; en este caso, son éstas las que están altamente institucionalizadas”²⁴.

Continúa O’Donnell señalando que “el problema es que concentrar la atención en las instituciones formales y organizacionalmente materializadas de la poliarquía nos impide ver otra institución, informal y en ocasiones encubierta, que tiene enorme influencia en muchas nuevas poliarquías: el clientelismo, y más generalmente, el particularismo”²⁵. El clientelismo así será referido como “a diversas relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y jeitos, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas”²⁶.

De tal forma que el trabajo de Guillermo O’Donnell permite entender al clientelismo como una institución informal que está presente en las nuevas democracias, como un fenómeno que persiste particularmente en Latinoamérica, por lo que se hará necesario reflexionar y analizar más allá de las instituciones formales para entender su desempeño en países de la región, y ello se lograría a través de las instituciones informales. Por ello, y no debe quitarse el dedo del renglón: “[...] se debe prestar atención al entramado de prácticas informales pero altamente rutinizadas de la institucionalización que se aparta pero que convive con la institucionalización tradicional”²⁷.

²⁴ Ibid. p. 232

²⁵ Ibídem.

²⁶ Ibid. p. 233

²⁷ Battle, Margarita, Reseña de “*Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*” de Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (editores), *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 31, enero-julio, 2008, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México, p. 179

El clientelismo político: Aproximaciones teórico-conceptuales diferentes y complementarias del institucionalismo

Toda vez que en los capítulos subsecuentes abordo el estudio de las relaciones clientelares en las Juntas Auxiliares municipales del municipio de Tehuiztzingo, resulta necesario esbozar aproximaciones teórico-conceptuales que contribuyan a comprender el clientelismo político.

Estas aproximaciones y definiciones de otros autores constituyen guías o aportan elementos que servirán para dotar de contenido a lo que vamos a entender y definir como clientelismo, que de entrada tiene un significado diverso desde distintas enfoques, sin embargo, la tarea es dar cuenta de elementos que ayuden a dar una precisión conceptual.

Al hablar del clientelismo político como concepto se le considera “como una categoría analítica y una etiqueta moral que da cuenta de un fenómeno político, un tipo de relación personalizada en la que intervienen formas de reciprocidad e intercambio, y de un modo de descalificación y denuncia de ciertas desviaciones del ideal político de la ciudadanía democrática”²⁸.

Se trata pues de la manera en la que se entiende al concepto del clientelismo en distintos contextos pero también entre los científicos sociales y los paradigmas²⁹ que le han estudiado. Es un concepto que ha viajado de una configuración a otra, ello recuerda a Sartori cuando aborda el tema de los conceptos y su capacidad de poder explicativo dado que la importancia de la política. Además, recalca la importancia de la contextualización para evitar aquello que denomina como estiramiento conceptual³⁰.

²⁸ Vommaro, Gabriel y Combes, Helene, *El clientelismo político: desde 1950 a nuestros días*, Siglo XXI editores, Argentina, p. 17

²⁹ El concepto de paradigma lo retomo de Thomas Kuhn quien los entiende como logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a la comunidad de profesionales en Kuhn, Thomas, *La estructura de la revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 50

³⁰ Sartori, Giovanni, *Cómo hacer Ciencia Política*, Taurus, Madrid, 2011, p. 30

Dado el carácter polisémico del término, éste ha sido estudiado desde el campo de la ciencia política por un lado, y desde el de la sociología y antropología por el otro. Desde la ciencia política, el clientelismo es entendido por sus externalidades, es decir, de los efectos que genera en “la democracia, la calidad del gobierno, el desarrollo y la pobreza”³¹ Asimismo, el método de estudio es el comparativo, su operacionalización se expresa en indicadores cuantitativos que podrían medir la compra del voto (pues se considera una de sus expresiones). Sin embargo, sería un error considerar que el clientelismo sólo se acota a la compra del voto, pues es tan solo una de sus formas de expresión.

En tanto que la antropología y la sociología se inclinan por la vida interna del clientelismo, es decir, por la subjetividad y las relaciones políticas locales, por estrategias de supervivencia, la posibilidad del surgimiento de actores colectivos y la protesta social. Desde esta perspectiva, el clientelismo es visto “como relaciones cara a cara, como experiencia vivida por quienes participan en dicha relación”³². De por medio está el entendimiento de significados, estilos y habilidades entre patrones y clientes, por ello la necesidad de una descripción densa para abordar el repertorio de los actores.

Estas dos aproximaciones son sencillas pero muestran aquello que se mencionó respecto al abordaje desde distintas disciplinas de estudio. A lo cual es necesario hacer la aclaración que la presente investigación retoma elementos explicativos de otras disciplinas sin perder el enfoque de la Ciencia Política.

Continuando con esta mirada al fenómeno clientelar, será necesario identificar que hay enfoques instrumentales (en los cuales el clientelismo será visto como estrategias (a veces ocultas) entre actores para la consecución de beneficios; hay enfoques que lo abordan como una estrategia de los partidos políticos que montan una maquinaria política con el fin de obtener votos o cargos públicos; otro enfoque

³¹ Paladino, Martín, *La representación política de cara al futuro, los desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2015, p. 104

³² *Ibíd.* p. 105

propone entender al clientelismo como una estructura que surge para reemplazar ciertas funciones estatales; uno que lo aborda desde un proceso de modernización política democrática; y también se puede abordar al clientelismo desde un enfoque relacional bajo la perspectiva que propone Javier Auyero.

Enfoques instrumentales

Una definición considerada clásica sobre el clientelismo político la proporciona el politólogo francés Jean-François Médard: “La relación de clientela es una relación de dependencia personal que no está vinculada al parentesco, que se asienta en intercambios recíprocos de favores entre dos personas, el patrón y el cliente, los cuales controlan recursos desiguales. [...] Se trata de una relación bilateral, particularista y borrosa [...], de una relación de reciprocidad [...] que supone un intercambio de beneficio mutuo entre socios desiguales”³³.

Jean Padioleau dirá que en el clientelismo puro, “el actor político *A*, llamado comúnmente “patrón” y que dispone de recursos y persigue ciertos fines introduce relaciones de clientela en una comunidad política, con el propósito de movilizar electores – clientes *B*, cuyo concurso es necesario para obtener los resultados que busca”³⁴.

En el lenguaje parsoniano, continúa Padioleau, “el clientelismo es una relación de interacción “particularista” entre dos actores, el patrón *A* y el cliente *B* que intercambian favores mediante la manipulación de recursos desiguales, y en la que el patrón domina, con más o menos fuerza o acierto, los términos del intercambio”³⁵.

Padioleau también considerará que una de las características principales del clientelismo, necesaria pero no suficiente, consiste en una *relación discrecional*

³³ Combes, Héléne, ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?, Desacatos, núm. 36, mayo – agosto 2011, p. 15

³⁴ Padioleau, Jean G, *El Estado en concreto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 213

³⁵ *Ibídem*.

entre los actores *A* y *B*. “Si el cliente *B* recibe por razones “universalistas” la prestación de bienes *X*, no necesita entrar en una relación “particularista” con el patrón *A* para obtener *X*”³⁶, es decir, no hay relación clientelar en tanto se aplican los criterios “universales” entre los actores respecto a la distribución de recursos.

Las definiciones y características proporcionadas por Médard y Padioleau, permiten dar cuenta, aunque no sea de manera exhaustiva, a qué nos referimos al hablar del concepto del clientelismo político. Hay que señalar que dicha definición se encuentra más apegada a una **visión de cálculo y estrategia** entre diversos actores, por lo que se complementará a lo largo del trabajo con otras definiciones que van más allá de esa concepción.

Para Bárbara Schröter el clientelismo es visto como un fantasma, se sabe que existe pero no cómo se viste: “[...] denota una categoría analítica para la investigación de relaciones informales de poder que sirven para el intercambio mutuo de servicios y bienes entre dos personas socialmente desiguales o entre dos grupos. Se trata de una relación diádica, en la cual una persona poderosa (el patrón) pone su influencia y sus medios en juego para dar una protección o ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa (el cliente) que le ofrece respaldo y servicios al patrón”³⁷.

Interesa rescatar la definición de clientelismo de Schröter porque ella habla de relaciones informales de poder, de aquello que se reconoce existe pero no se cristaliza en lo formal y sin embargo, tiene un peso importante en la política para su funcionamiento. Empezar a hablar de lo informal implica abordar aquello que no siempre es tan visible a simple vista, lo cual supone un reto para esta investigación al entender el fenómeno clientelar.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Schröter, Bárbara, “Clientelismo político, ¿existe el fantasma o cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm.1, enero-marzo, 2010, UNAM, Distrito Federal, México, p.141

La autora añade a esta misma definición que el clientelismo se caracteriza por ocho atributos de suma importancia: “1) Asimetría social de los socios, 2) reciprocidad del intercambio y 3) dependencia mutua, 4) carácter personal, 5) informalidad y 6) voluntad limitada. Los dos vínculos que explican esta relación paradójica, por lo tanto, son confianza mutua y lealtad como características definitorias adicionales”³⁸.

Continúa Schröter describiendo que la asimetría social de ambos sujetos se refiere al control que se tiene de los recursos, de los cuales el patrón tiene un acceso más fácil que el cliente (aunque habría que mencionar que la asimetría social no se refiere solamente a los sujetos sino a la relación en la que están inmersos); respecto a la reciprocidad, el patrón se encarga de satisfacer las necesidades del cliente frente a terceros, en un principio esta relación puede considerarse como una díada, sin embargo, también podría denominarse como una tríada clientelar puesto que se le suma una persona llamada *broker*. El papel del *broker* funciona como figura mediadora entre los intereses del patrón y del cliente, se encarga de distribuir los bienes que el patrón pone a disposición del cliente y a su vez está movilizándolo y controlando la contrapartida del cliente. Pero no hay que olvidar que la reciprocidad no se acota a la función del patrón, sino que es necesario comprender que ésta es de ida y vuelta, donde el cliente también ofrece algo al patrón.

Como maquinaria política, patrón, intermediario y cliente

Dentro de las relaciones clientelares se pueden identificar a una serie de actores que las conforman, como lo son un *patrón (boss)*, un *broker* y un *cliente*. Serán importantes los tres para entender a las estructuras clientelares, algo que por momentos se asemeja a aquello que Vommaro y Combes denominan como *maquinaria política*: “La máquina política es una organización concebida para ganar elecciones mediante la movilización de clientelas, en el marco de

³⁸ *Ibíd.*, pp. 143-144

relaciones personalizadas y solidaridades étnicas”. Las máquinas no tratan de movilizar a su electorado en función de su interés, sus valores o ideologías; la fidelización de las clientelas se apoya en la distribución de incentivos materiales, sobre todo empleos públicos³⁹.

Dichas maquinarias políticas, a consideración de Médard “pueden analizarse en el plano estructural como una pirámide de clientelas”⁴⁰. Importante también es vincular a dichas máquinas en los contextos institucionales donde “el sistema electoral favorece a los partidos dominantes o a un Estado centralizado que tiene bajo su jurisdicción mecanismos verticales de distribución de recursos”⁴¹.

Al prestar atención al patrón (*boss*), hay que considerarlo como la figura tutelar, que está situado en lo más alto de la pirámide clientelar. Cabe destacar que el estudio del *boss* en los EUA, ha generado dos campos sobre su rol, tanto negativo como positivo. Del lado negativo, se considerará al *boss* como una figura ligada a la corrupción que impidió el surgimiento de una ideología de izquierda. Del positivo y desde el funcionalismo, Robert K. Merton considerará a la máquina política y al *boss* relevantes pues desempeñarían “funciones latentes⁴² esenciales, favoreciendo la integración de inmigrantes y de ascenso social”⁴³, incluso concebía que dichas máquinas podían humanizar a las burocracias. El *boss*, en específico, “racionaliza las relaciones entre negocios públicos y los negocios privados”⁴⁴.

Señalan Vommaro y Combes que el *boss* o patrón se apoyará de intermediarios (*brokers*) para la consecución de sus fines, quienes rigen la base territorial, posee un papel importante sobre todo en contextos rurales “como transmisores de

³⁹ Óp. cit. Vommaro y Combes, p. 57

⁴⁰ Ibíd. p. 58

⁴¹ Ibíd. p. 61

⁴² Para Robert Merton, las funciones son las consecuencias observadas que favorecen la adaptación o ajuste a un sistema dado. Entre estas funciones se encuentran las manifiestas y las latentes. A las últimas las entenderá como las no buscadas (no intencionadas) ni reconocidas.

⁴³ Ibíd. p. 63

⁴⁴ Ibíd. p. 63

reivindicaciones locales”⁴⁵. En tanto que a los clientes podría considerarse como a aquella población que “brinda en forma unánime su apoyo electoral como contrapartida de la promesa de favores.”⁴⁶ Es una identificación simple respecto a las relaciones clientelares pero ayuda a ubicar qué tipo de relación es y cómo está conformada. Lo que sí es importante destacar es que siempre está presente, en mayor o menor grado, la asimetría de poder entre los actores.

Como estrategia de los partidos políticos

Las relaciones clientelares pueden ser apreciadas en la relación de los partidos políticos con los ciudadanos, y pueden ser vistas con mayor detalle en las estrategias que ponen en práctica los partidos para ganar las elecciones. Schröter, recuperando a Carroll y Lyne, identifica algunas de las formas en las que se movilizan los partidos políticos para buscar ganar las elecciones: “Promesas programáticas de campaña/*lobbying*; *Constituency-service/pork-barreling*: la preferencia de una propia región en la distribución de los bienes públicos; *Patronage*: la adjudicación de puestos de trabajo en la administración pública a seguidores leales como estrategias clientelares; la compra del voto; el uso selectivo de programas sociales”⁴⁷.

El patronazgo es un fenómeno propio del siglo XX que ha configurado una manera distinta en la cual los partidos políticos se relacionan con el Estado, pues estos al depender de los recursos estatales, como señalaría Peter Mair, se transforman en partidos cartel, lo que les convierte en brazos adicionales al Estado al tener acceso a cargos públicos: “Es por ello que vemos el surgimiento de un nuevo tipo de partido, el partido cartel, caracterizado por la interpenetración del partido con el Estado y también por un patrón de colusión interpartidaria”⁴⁸.

⁴⁵ Óp. cit. Vommaro y Combes, p. 66

⁴⁶ *Ibíd.* p.70

⁴⁷ Óp. cit. Schröter, p. 166

⁴⁸ Mair, Peter, *Partidos, sistemas de partidos y democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 2015, p. 38

Para Susan Stokes, el patronazgo es un subtipo de clientelismo (el otro lo es la compra del voto), “se trata del ofrecimiento de recursos públicos (generalmente, el empleo público) por parte de los titulares de cargos a cambio de apoyo electoral, donde el criterio de distribución es nuevamente el de la lista de clientes: ¿votaste (votarás) por mí?”⁴⁹.

Stokes también menciona que mientras en el clientelismo el actor político más poderoso puede ocupar o no cargos públicos, en el patronazgo el patrón tiene cargos y recursos público-estatales que puede distribuir sobre una base no democrática para la obtención de ganancias políticas⁵⁰.

Otro tipo de estrategias clientelares para movilizar a los electores, van a depender de qué actores distribuyen y qué tipo de bienes o servicios son intercambiados, ya sea antes, durante o después de las elecciones.

Considera Schröter que el intercambio clientelar es más visible en la compra ilegal del voto, donde un candidato o partido ofrece dinero o regalos como lo pueden ser material para construcción, electrodomésticos, etc. Asimismo, el intercambio de bienes públicos está presente y son utilizados por los partidos políticos para fines particulares, un ejemplo de ello es la repartición o uso de programas sociales estatales como pago al apoyo recibido por parte de los clientes. O bien, en el otro extremo, la negativa al acceso de esos programas ante la pérdida de votos. Otra manera de ganarse clientes es a través de las obras públicas, como lo pueden ser la construcción de una escuela, una clínica, canchas deportivas, pavimentación, drenaje, comunicaciones, etc.

Cuando se habla de clientelismo político es importante recordar el papel de los partidos políticos, ya que sin ellos no se entendería este fenómeno, en el que regularmente está de por medio la utilización de recursos públicos que han sido desviados para fines particulares y que por supuesto no atienden al bien común o

⁴⁹ Boix Carles y Stokes Susan, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, 2007, p. 606

⁵⁰ *Ibíd.* p. 607

colectivo, de tal manera que como estrategias para la obtención de votos y generación de clientelas, las prácticas clientelares reproducidas por los partidos políticos se mantienen al margen de la ley.

Como estructuras de reemplazo

Ahora bien, y siguiendo con el análisis del clientelismo desde distintas perspectivas (en este caso una funcional), me interesa conocer aquello que el sociólogo Robert K. Merton denominó como *estructuras de reemplazo*⁵¹⁵² en el análisis de los mecanismos clientelares. Al estudiar el autor las funciones de la maquinaria política⁵³ “encuentra cómo las deficiencias funcionales de la estructura oficial [El Estado] generaban lo que él denominó estructuras de reemplazo (no oficiales) para satisfacer las necesidades existentes”⁵⁴, es decir, se trata del clientelismo político.

Lo anterior permite estudiar cómo aquellos grupos, que son diversos y están excluidos de los canales formales oficiales logran satisfacer sus necesidades. Merton además estudió el contexto estructural y los grupos de una sociedad. El estudiar el contexto estructural se refiere a la organización del poder político (podría decirse que es lo legal-estatal) y cómo éste generará por un lado la ley [la democracia] y por el otro la ilegalidad de la democracia no oficial. Mostrando así cómo cierto tipo de liderazgo que no se puede establecer o conformar en el marco constitucional, se generará fuera de éste, dando lugar a que “la política se transforme en lazos personales”⁵⁵, se trata de “la personalización de los mecanismos generados en sociedades esencialmente impersonales donde la

⁵¹ Cruz Parceró, Luz María *Del clientelismo al capital social: puentes para una ciudadanía en democracia*, Tesis de Doctorado, UNAM, México, 2018, p. 23

⁵² El concepto estructuras de reemplazo es un aporte que rescata Luz María Cruz Parceró de Robert Merton, ya que proporciona una explicación sobre aquellas funciones del Estado no oficiales pero reales que se expresan en el clientelismo.

⁵³ Merton entiende a la maquinaria política como un tipo de organización social que cuenta con un liderazgo que puede organizar, centralizar y mantener el funcionamiento de parcelas de poder diseminadas, *Ibíd.* p. 23

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.* p. 24

maquinaria política satisface necesidades que la estructura oficial satisface de una manera diferente o inadecuada”⁵⁶.

La propuesta de Merton brinda a la Ciencia Política una herramienta de análisis de gran peso al entender las funciones del Estado y de cómo ante sus limitaciones, surgen estructuras que buscan reemplazar dichas tareas. Si bien se trata de lo no oficial, puede tener el mismo peso que una estructura estatal en ciertos contextos. Es lo no reconocido pero que permite, probablemente la perdurabilidad del Estado a través de otros medios. En una lógica similar, Briquet y Sawicki definen a las relaciones clientelares como “mecanismos mediante los cuales las instituciones pueden incorporar las demandas y necesidades de una gran diversidad de grupos e intereses en una lógica de eficiencia institucional”⁵⁷.

Lo anterior además conlleva la reflexión de lo que ocurre con las organizaciones burocráticas que conforman al Estado, del alcance y operación que pueden tener éstas para atender las demandas que le exigen sus ciudadanos. Señala Cruz Parceró, retomando a Briquet, que el clientelismo político puede contemplarse como “un mecanismo que dota de funcionalidad a un aparato estatal cuyas dimensiones actuales rebasan sus capacidades de orden y regulación”⁵⁸.

Si bien podrían surgir las estructuras de reemplazo no reconocidas “legítimamente” por el Estado, éste también ha ideado formas burocráticas para mantenerse presente, un buen ejemplo lo refiere la administración pública comunitaria, que también podría ser considerada un gobierno de proximidad. Tema que será abordado más adelante cuando se hable de las juntas auxiliares municipales en el presente escrito.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ Cruz Parceró, Luz María, *Del clientelismo al capital social: puentes para una ciudadanía en democracia*, UNAM, México, 2018, p. 27

⁵⁸ *Ibíd.* p. 28

Resistencia al proceso de modernización política

Por otro lado, desde una perspectiva que se cuestiona cómo es que el clientelismo persiste en un contexto democrático y de modernización, pues se esperaba que el clientelismo desapareciera resultado de la democratización política y la ampliación de la competencia electoral al proporcionar a los electores mayores opciones políticas⁵⁹, resulta pertinente rescatar la noción de Günes Ayata, quien se adentra a estudiar al clientelismo como tradicional o moderno en función de la relación clientelismo - democracia. Una interrogante sobre si el clientelismo es compatible con el mundo moderno: “La hipótesis planteada en los años cincuenta y sesenta era que el impulso modernizador debería hacer desaparecer al clientelismo reemplazándolos por formas propiamente modernas de participación política”⁶⁰.

Sin embargo, dicho supuesto se vio limitado, la realidad mostraba que el clientelismo no desapareció, de tal forma que “[...] en las décadas posteriores las hipótesis sustentadas en la teoría de la modernización debieron enfrentar el hecho de que las fuerzas estructurales de la urbanización y la industrialización no habían erradicado al caciquismo y al patronazgo, y el fenómeno clientelar presentaba una sorprendente capacidad de adaptarse a entornos políticos, económicos y culturales diferentes”⁶¹.

El clientelismo entonces no desapareció del contexto democrático, sigue estando presente como un fenómeno que se resiste a desaparecer, incluso habrá quien considere que el clientelismo “consolida y da buen funcionamiento”⁶² a la democracia. En una lógica distinta, aunque cercana a cómo opera el clientelismo en las democracias, Robert Gay investiga y da cuenta, o desmitifica, el papel del

⁵⁹ Esto resultará relevante en el presente estudio porque ayudará a entender cómo es que relaciones clientelares de una zona rural sobreviven aun cuando procesos democratizadores se han hecho presentes en la comunidad. Asimismo, permite entender cómo en el caso mexicano se pensaba que resultado de la transición política, esta práctica desaparecería. Ver la página 34 del presente trabajo para ahondar en la explicación.

⁶⁰ *Ibíd.* p. 109

⁶¹ *Ibíd.* p. 109

⁶² *Ibíd.* p. 110

clientelismo como una “estrategia de dominación del régimen autoritario y de la oligarquía”⁶³ y muestra cómo el clientelismo puede estudiarse como un clientelismo fino, “que es demandado desde abajo, más que impuesto desde arriba; no sólo es compatible sino frecuentemente tributario de la acción colectiva de los sectores populares, está crecientemente permeado por una retórica de los derechos y cuenta con sus propias condiciones de rendición de cuentas. Se trata de una estrategia o arma para los débiles, ya no se entiende como sometimiento”⁶⁴.

Relevante es el trabajo de Günes Ayata dado que pone en el centro del análisis cómo es que el clientelismo no ha desaparecido a pesar de la modernización, da cuenta de que son prácticas que se mantienen vivas y que no únicamente se les puede estudiar como un lastre para la democracia, sino que tienen una función, una utilidad para ciertos actores o sectores implicados en la relación, no se trata únicamente de un particularismo pues se logra un bien colectivo para la comunidad.

La dimensión simbólica: un distanciamiento de los enfoques instrumentales.

En la época de 1990, se hizo énfasis en “el interés por considerar la dimensión simbólica de los intercambios, así como evaluaciones y juicios morales que dejan ver los principios de percepción y apreciación del mundo social y de las vinculaciones políticas de los actores participantes en este tipo de relaciones”⁶⁵.

En esa lógica, un autor que presta atención central al cliente es Javier Auyero, pues tomará en cuenta las percepciones que tienen los actores dentro de la relación clientelar pero tomando en cuenta las estructuras de redes de los intercambios y las acciones, evaluaciones y creencias de quienes participan en las redes.

⁶³ Ibíd. p. 111

⁶⁴ Ibíd. p. 111

⁶⁵ Op. cit. Vommaro y Combes, p. 71

Desde la perspectiva de Auyero, para entender el funcionamiento del clientelismo político hay que poner énfasis en las redes interpersonales y a su doble vida⁶⁶. Y es que el clientelismo tiene una doble vida cronológica, puesto que, en primer lugar, es un mecanismo entendido como medio de articulación entre el Estado, el sistema político y la sociedad. En segundo lugar, el clientelismo tiene una doble vida analítica: por una lado se entiende como distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyos y votos; y por el otro, es entendido como esquemas de apreciación, percepción y acción en las estructuras mentales de los sujetos involucrados en esos intercambios.

Lo anterior es importante puesto que esta visión pretende ir más allá del entendimiento de la elección racional y la acción normativa, pues hay **un énfasis en lo simbólico, en lo cultural, en la construcción de lealtades, identidades, en el rol de los mediadores y en lo subjetivo de los actores del clientelismo.**

Javier Auyero señala que al clientelismo **hay que estudiarlo y pensarlo en términos relacionales y no actor por actor, además, hay que pensar en la dimensión simbólica.** Apoyado por Bourdieu, Auyero pensó la dimensión de violencia simbólica presente en la distribución de recursos. Dicha dimensión le hizo darse cuenta de la perdurabilidad del clientelismo que va más allá de los recursos pues también se estudian *mediaciones políticas clientelares* bajo una óptica relacional⁶⁷.

Auyero dice que se tiende a apreciar solamente la conquista del voto en el estudio del clientelismo, **pero el voto en realidad dramatiza redes informales existentes con anterioridad a la manifestación pública y representaciones culturales compartidas aunque no siempre sean construidas de forma**

⁶⁶ Auyero, Javier, *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo contemporáneo*, Losada, Buenos Aires, 1997, pp. 22-23

⁶⁷ Javier Auyero, *La política de los pobres, las prácticas clientelistas del peronismo*, Manantial, Argentina, 2001, p. 39

cooperativa⁶⁸, por ello es necesario tomar en cuenta la dimensión simbólica que atraviesa la distribución de recursos: Esa dimensión simbólica o formas simbólicas son “[...] las maneras de dar, por ejemplo. Los discursos que acompañan a los recursos, las **solidaridades, las lealtades, las relaciones interpersonales que se juegan**. En todo ello, no existe la idea de que hay patrones y clientes totalmente desarraigados de las relaciones interpersonales. Toda esta cuestión tiene que ver con la etnografía, pero al mismo tiempo tiene que ver con la mirada relacional a la política⁶⁹.

Asimismo, dicha perspectiva retomada por Auyero está “[...] inspirada por la idea bourdiana, que en realidad es de Marx, de que lo real es lo relacional, de que para dar cuenta de un fenómeno en particular uno no puede tener en cuenta solamente la dimensión subjetiva de las cosas (hay que enfocarse en lo inter-subjetivo), y mucho menos en lo que aparentemente es un intercambio descarnado de favores por votos, como es el juego del clientelismo. **Creo que seguimos errando cuando hablamos de clientelismo en términos de intercambios, de inclusión y exclusión, de acción racional, de cálculo instrumental, porque hay cosas que se dan, pero también hay maneras de dar, hay experiencias, hay historia convertida en esquemas de acción y percepción política, y eso dicta cuán exitosa es la conquista del voto o no**”.⁷⁰

En el caso de Auyero encuentra que el clientelismo político fungirá como una red de resolución de problemas de una comunidad en Argentina (Villa Paraíso), en donde analiza la existencia de redes de reciprocidad junto a redes políticas que resuelven problemas producto de un contexto de desigualdad, desempleo y retirada del Estado de bienestar en ese país. De tal manera que Auyero centrará su atención no sólo en describir al clientelismo como una institución informal que consta de una red de distribución de recursos materiales sino también en estudiarle como un sistema simbólico (entendido como algo cognitivo y afectivo)

⁶⁸ *Ibíd.* p. 29

⁶⁹ Edson Hurtado, *El oficio de la etnografía política: Diálogo con Javier Auyero*, Íconos, Revista de Ciencias Sociales, núm. 22, mayo 2005, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, p. 116.

⁷⁰ *Ibídem.*

producto de interacciones constantes de la vida diaria entre un círculo de relaciones conformado de patrones, mediadores y clientes.

PERSPECTIVAS DE ESTUDIOS SOBRE EL CLIENTELISMO POLÍTICO		
Perspectiva	Autores	Postulado
Neoinstitucionalismo	-Gretchen Helmke -Steven Levitsky -Guillermo O'Donnell	El clientelismo es considerado como una institución informal, pues se rutiniza y reproduce fuera de los canales oficiales propias de las instituciones formales
Enfoques instrumentales	-Jean-François Médard -Jean Padioleau -Bárbara Schröter	Apegado a la visión de cálculo y estrategia entre la relación de diversos actores desiguales
Maquinaria política	-Gabriel Vommaro -Helen Combes -Jean-François Médard	La máquina política es una organización concebida para ganar elecciones mediante la movilización de clientelas, en el marco de relaciones personalizadas y solidaridades étnicas
Estrategia de los partidos políticos y patronazgo	-Royce Carroll y Mona Lyne -Peter Mair -Susan Stokes	Las relaciones clientelares pueden ser apreciadas en la relación de los partidos políticos con los ciudadanos, y pueden ser vistas con mayor detalle en las estrategias que ponen en práctica los partidos para ganar las elecciones
Estructuras de reemplazo	-Robert K. Merton -Jean-Louis Briquet, - Frédéric Sawicki	Las deficiencias funcionales de la estructura oficial [El Estado] generan estructuras de reemplazo (no oficiales) para satisfacer las necesidades existentes
Resistencia a la modernización política	-Günes Ayata -Robert Gay	El clientelismo político no desapareció como resultado del proceso de democratización política; sigue estando presente como un fenómeno que se resiste a desaparecer
La dimensión simbólica	-Javier Auyero	El clientelismo es entendido como esquemas de apreciación, percepción y acción en las estructuras mentales de los sujetos

		involucrados en esos intercambios.
--	--	------------------------------------

Fuente: elaboración propia con base en los autores mencionados

Clientelismo político en México

Las relaciones clientelares en México datan desde la época de la colonia, y éstas han viajado a lo largo del tiempo y a través de distintos procesos políticos. Sobreviven en la actualidad y tienen diferentes expresiones según sean las condiciones que le hicieron surgir, es decir, de acuerdo a su contexto histórico – político.

Por ello se deben identificar y distinguir qué tipo de relaciones clientelares se han reproducido en el país. Cruz Parceró identifica un *clientelismo rural* caracterizado por la influencia de cacicazgos regionales o locales; uno de corte *institucional – corporativista*; y uno propio de las zonas urbanas (en la Ciudad de México) que se caracteriza por aquello que ella denomina como un fenómeno *clientelar híbrido*⁷¹.

Entre las diversas formas en las que se ha expresado el clientelismo en el país de manera histórica, una de ellas es el *compadrazgo*, “relación que se construye por medio de relaciones familiares con el fin de obtener apoyos en una figura fuerte en el aspecto económico y político”⁷². La religión católica tendrá un peso importante en estas relaciones que se hacen visibles en eventos como bautizos, confirmaciones, primeras comuniones y matrimonios. Respeto, apoyo mutuo, identificación de un interés mutuo que crea vínculos, identificación con un status social, político o económico superior caracterizan al *compadrazgo*, que además conlleva manipulación⁷³.

Otra de las expresiones del clientelismo en México se rastrea en el caciquismo entendido como “una mediación política caracterizado por el ejercicio informal y

⁷¹ Óp. cit. Cruz Parceró, p. 48

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Ibíd.* p. 54

personal del poder para proteger intereses individuales o de una facción y aunque se identifica con una especie de poder informal no es independiente del poder formal u oficial, donde los caciques pueden ocupar directamente puestos políticos en el partido en el poder o en el sistema administrativo o controlar a quienes ocupan estos puestos”⁷⁴.

Al clientelismo también se le ha vinculado con el corporativismo, que Schmitter define como: “Un sistema de representación de intereses en el que unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o consentidas (cuando no creadas) por el Estado, investidas de un monopolio representativo, deliberado en sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles, en la selección de los líderes y en la articulación de demandas y apoyos”⁷⁵.

Dicha definición permite entender cómo es que se organizaron los sectores sociales en el caso mexicano, habrá que recordar la importancia de los sectores que se crearon a partir del cardenismo y de cómo se desarrollaron en la etapa del México moderno. Tres sectores tuvieron un peso considerable en la negociación política con el poder estatal: la Confederación de Trabajadores de México (CTM)⁷⁶; la Confederación Nacional Campesina (CNC)⁷⁷ y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)⁷⁸:

⁷⁴ Ibíd. p. 54

⁷⁵ Ibíd. p. 57

⁷⁶ Durante el periodo presidencial del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se hacen diversos llamados para conformar un Frente Único que representara a todos las organizaciones sindicales de la época, del cual surgiría en 1936 la Confederación de Trabajadores de México, la cual reunía a los sindicatos de ferrocarrileros, mineros, electricistas, de artes gráficas. Se consideraba un triunfo de las clases obreras la formación de esta confederación. En la actualidad, la confederación se autodefine como “una organización revolucionaria, nacionalista y mayoritaria de trabajadores y clases proletarias” en Confederación de Trabajadores de México, Principios, URL: https://ctmoficial.org/?page_id=506, (Consultado el 16/11/2019).

⁷⁷ La CNC “es una organización mexicana de ejidatarios, comuneros, solicitantes de tierras, asalariados y productores agrícolas fundada en agosto de 1938 en Guadalajara. Tuvo como antecedente el Comité Organizador de la Unidad Campesina, que incorporó a los líderes de varias organizaciones locales, de sindicatos de trabajadores agrícolas y de la Confederación Campesina

Dichas confederaciones descritas arriba eran/son una expresión de la forma en la que se daba la representación política, no se trata de individuos sino de sectores, de organizaciones jerárquicas en las que se canalizaban las demandas por parte de sus miembros. Históricamente estuvieron asociadas al partido en el poder, como lo fue el Partido Revolucionario Institucional.

En la actualidad todavía existen tales organizaciones pero su alcance y poder no es el mismo al de aquella época, pues el PRI ya no está en el poder y su capacidad de distribución de bienes y recursos disminuyó de manera sustantiva, ello es así derivado del proceso de transición, liberalización y democratización de las últimas décadas en el país. La sola presencia de estos sectores dan cuenta de lo que puede considerarse una expresión del clientelismo en México dada esa marcada jerarquía en la negociación de intereses entre actores desiguales con el poder político en México.

Un paréntesis que es necesario no perder de vista, y siguiendo el argumento del apartado sobre el clientelismo vinculado al proceso de modernización política⁷⁹, y en concreto para el caso mexicano, uno de los supuestos con los que se parte frecuentemente desde el enfoque de la transición democrática, “es que dada la libre competencia electoral, en una sociedad civil activa y con instituciones estatales de rendición de cuentas, el clientelismo y las prácticas de compra de

Mexicana, todos integrantes del sector campesino del partido” en Confederación Nacional Campesina, Gobierno de México, URL: <https://www.gob.mx/inea/documentos/la-confederacion-nacional-campesina-cnc>, (Consultado el 16/11/2019).

⁷⁸ La CNOP tuvo su origen en el México de los años cuarenta, en el contexto del desarrollo estabilizador y del impulso de la industrialización, posterior a la Segunda Guerra Mundial, que dieron origen a una amplia clase media y de profesionistas universitarios, pequeños productores del campo y empresarios que buscaban espacios de participación y representación política. Esta confederación “agrupa a múltiples movimientos, organizaciones, agrupaciones sociales y ciudadanos, en específico a profesionistas y trabajadores independientes, de organizaciones vecinales y de colonos, de las mujeres trabajadoras y jefas de familia, de los jóvenes y universitarios, de los micro, pequeños y medianos empresarios urbanos, de los pequeños propietarios rurales y ganaderos, de los pequeños comerciantes e industriales, de los trabajadores y empresarios del transporte, de los jubilados, pensionados y personas de la tercera edad” en CNOP, *Quiénes somos*, URL: <https://cnop.mx/nosotros-cnop.php>, (Consultado el 23/11/19).

⁷⁹ Ver página 27 de este trabajo.

votos serían cada vez menos atractivas tanto para los políticos como para los electores, y por ende, a la larga, desaparecerán”⁸⁰.

Lo anterior da cuenta de las expectativas que se han tenido para con el sistema político mexicano, que durante la época del partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) se tenía acceso y se controlaba la distribución de incentivos materiales para la consecución de votos (una expresión del clientelismo) sin la competencia real por parte de otros partidos políticos. Por lo que con la apertura democrática, se esperaba que, “con la creciente presión ejercida sobre tales recursos clientelares por la globalización neoliberal, las visiones tecnocráticas de la gobernanza y la implementación de medidas de austeridad en respuesta a las crisis económicas de 1982 y 1994, el desmantelamiento del Estado priísta iba a convertir al clientelismo en una práctica demasiado cara, si es que no inasequible”⁸¹.

Sin embargo, dichas suposiciones sobre la democratización y la desaparición del clientelismo no se harían realidad, puesto que las relaciones clientelares muestran un carácter profundamente arraigado en muchas democracias consolidada e indican que “la capacidad explicativa de las instituciones democráticas formales de los rasgos democráticos es más limitada de lo que muchos esperan”⁸². Esto recuerda totalmente a la advertencia que O’Donnell ya había señalado sobre lo importante y necesario de no perder de vista a esas otras instituciones informales de la democracia.

En el caso mexicano, la democratización no marginaría al clientelismo ni lo desaparecería, más bien “significó más que nada la transición de un Estado burocrático-clientelar a otro clientelista (neo) liberal”, lo cual estaría acompañado

⁸⁰ Muller, Markus-Michael, “Transformaciones del clientelismo: democratización, (in) seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal”, *Foro Internacional*, Vol. 52, No. 4, Octubre –diciembre, 2012, p. 836

⁸¹ *Ibíd.* p. 837

⁸² *Ibíd.* p. 838

de nuevos arreglos clientelares más sofisticados⁸³, que se adaptarían, sobrevivirían e incluso se expandirían en este nuevo contexto democrático.

⁸³ Ibidem.

Capítulo II. Las Juntas Auxiliares Municipales

Uno de los objetivos de esta investigación se centra en el estudio de las Juntas Auxiliares municipales bajo el supuesto de que en esos espacios se reproducen relaciones de tipo clientelar⁸⁴. Interesa analizar cómo esas relaciones operan e inciden dentro de estas figuras político-administrativas que fueron creadas bajo la lógica de la descentralización política, en la que los diversos actores sociales comienzan a involucrarse de manera proactiva en el proceso de gobierno.

Las Juntas Auxiliares municipales pudieran abordarse como esas figuras que el Estado mismo creó para intentar tener un mayor alcance en la atención de las demandas de sus habitantes, son una expresión y extensión de la administración pública que permite reflexionar sobre las formas de organización que se han creado porque así lo exige la realidad social de las comunidades en las que dichas figuras existen, además permite entender que la sociedad misma busca intervenir e incidir en mayor grado en los asuntos públicos.

Estas Juntas Auxiliares son formas de administración pública que también pueden denominarse como *autoridades auxiliares municipales* y que a lo largo del país tienen distintos nombres, algo que más adelante del presente capítulo se abordará. Las autoridades auxiliares municipales, “por el poder político que

⁸⁴ Las relaciones de tipo clientelar son aquellas en las que diversos actores ocupan distintas posiciones (desiguales) y tienen acceso a ciertos recursos, donde A (que será el patrón) tiene recursos que ofrecer a B (el cliente) y B necesita de éstos por múltiples razones, creándose así una amistad instrumental en la que hay cierta dependencia de ambas partes en la búsqueda de obtener beneficios (Cabe mencionar que estas relaciones son usualmente informales y secretas). En medio de la negociación entre el patrón y el cliente estará la figura del mediador, quien será el vínculo entre estos actores. Estas relaciones se expresarán en la Junta Auxiliar de La Noria en la búsqueda por ganar adeptos hacia ciertos personajes políticos, afiliación a ciertas organizaciones clientelares, en el intercambio de favores por futuros votos y en la posibilidad de incidir en la política local de la Junta.

representan y las funciones que realizan en la comunidad local, configuran una forma de administración pública comunitaria en la arquitectura del gobierno municipal y cuya importancia radica en facilitar la cercanía del ayuntamiento con la sociedad de base territorial, para que éste ejerza en nombre del Estado el poder de dominación y propicie el interés general”⁸⁵.

Paralelamente, y yendo más allá del marco legal, sostengo que las Juntas Auxiliares, pueden abordarse como instancias de representación política y organización social, ya que es en ellas donde se plantean y llevan a cabo políticas para buscar mejorar las condiciones de vida de su comunidad y es que ésta última delega a la Junta Auxiliar su representación ante el gobierno municipal, de tal manera que se convierten en canales de comunicación en constante contacto con los gobiernos municipales; y también son espacios donde se dirimen los conflictos (a través de asambleas) que surgen entre los miembros de la comunidad puesto que es la autoridad más próxima a su población, de tal forma que en la práctica real (no reconocida en la Constitución) es el cuarto orden de gobierno, de un gobierno comunitario. Este punto lo volveré a abordar en el capítulo tercero de la presente investigación con el fin de ilustrar el porqué de mi suposición.

Considero además que en las Juntas Auxiliares son terrenos fértiles para el clientelismo puesto que son lugares en donde la carencia constante de bienes y servicios así como la falta de ingresos de sus habitantes, orilla a los mismos a buscar alternativas para sustituir esas carencias, donde el Estado a través de su gobierno municipal no ha tenido la capacidad de acercar y proporcionar bienestar a sus habitantes. De tal manera que en medio de la limitada labor de las juntas auxiliares, operan mediadores con el fin de obtener retribuciones derivado de una amistad instrumental traducida en el clientelismo político.

⁸⁵ Polo Martínez Humberto, *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2012, p. 21

Hay que entender la importancia y el alcance de estas figuras político administrativas, conocer cuál es su origen, su legislación y el alcance que tienen en donde se han erigido. Se parte de la idea bajo la cual ha ocurrido un proceso de descentralización por parte del Estado, que trajo consigo el surgimiento de las juntas, pero que para entenderlas, se debe mencionar que previamente la centralización como forma de toma de decisiones políticas era una característica importante en el periodo del Estado autoritario mexicano.

En el presente capítulo se abordará esa etapa del Estado autoritario que comenzó a descentralizarse en los años 80 para posteriormente realizar una revisión jurídica del marco legal bajo el cual están normadas dichas Juntas Auxiliares y poder definir las conceptualmente. El fin de ello es describir y analizar los casos de estudio seleccionados en esta investigación.

El Estado centralizador mexicano (1946-1999)

La capacidad centralizadora y de toma de decisiones unilaterales del Estado mexicano se vería trastocada a finales del siglo XX, lo cual redefiniría su alcance y daría pauta a un proceso de liberalización y democratización del régimen. Asimismo, su hegemonía sobre la organización de la sociedad se vino abajo producto de la “dramática crisis financiera que estalló en el verano de 1982, la cual se trasladó inmediatamente a la política y cuyo efecto sobre la capacidad estatal fue magnificado por la erosión de la ideología dominante del autoritarismo, por la aceleración del proceso de descentralización y por la aparición de numerosos actores internos y externos que demandaban participación en el proceso de toma de decisiones de gobierno”⁸⁶.

En 1982 la severa crisis económica del autoritarismo traería consigo la reducción del intervencionismo estatal y alteraría la organización de los intereses empresariales y los patrones de interacción con el Estado. Al mismo tiempo, esto

⁸⁶ Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-François, *Los grandes problemas de México, Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, México, 2010, p. 24

“impulsó la redefinición de las identidades políticas, desestabilizó la organización más importante de la ideología dominante **e impuso cambios en la organización administrativa del Estado**”⁸⁷.

Durante ésta etapa autoritaria, el Estado se erigió en representante de un sentido de comunidad y su poder “se expresaba principalmente en instituciones como la Presidencia de la República, el partido hegemónico y la administración pública, que movilizaban el apoyo de amplias franjas de la sociedad para la ejecución de sus decisiones”⁸⁸. Sin embargo, era evidente que ese poder estatal excluía a la mayoría de la sociedad y se gobernaba sin tomarla en cuenta, lo cual era contrastante entre las élites políticas y económicas, que mantenían una relación que se expresaba en redes institucionales y personales y que por lo tanto les permitía tomar una posición estratégica para verse beneficiadas.

Señala Soledad Loaeza que lo mencionado en el párrafo arriba se puede entender producto del pacto constitucional posrevolucionario, pues “El poder despótico del Estado autoritario dio lugar a la centralización del poder, la cual condujo a un sistema autoritario, en el que el Estado era el único representante de la nación, intérprete del interés nacional y agente legítimo de la cohesión social. La Constitución de 1917 atribuía al Estado los recursos para asegurarse un amplio margen de autonomía en la definición de los objetivos sociales y de las estrategias para alcanzarlos, sin la intervención de órganos de representación de intereses particulares y tampoco de oposiciones que pudieran obstaculizar la realización del ambicioso proyecto de transformación social”⁸⁹.

El Estado pudo ser agente de integración política y canalizar su acción mediante el aparato administrativo y el PRI. Ambos sirvieron para extender su autoridad a buena parte de la sociedad, para construir redes de interacción, coordinar la vida social y movilizar apoyo requerido para la toma de decisiones gubernamentales.

⁸⁷ Ibíd. p. 25

⁸⁸ Ibíd. p. 30

⁸⁹ Ibíd. p. 30

Un buen ejemplo de lo anterior se expresó en la política de construcción de infraestructura de los años de crecimiento de la segunda mitad del siglo XX pues “llevó por todos lados del país a ingenieros agrimensores, hidráulicos y civiles que entraban en contacto con las poblaciones locales las cuales establecían relación con el Estado. Paralelamente, el PRI cumplía con esa función pero de manera clientelar”⁹⁰.

Aunque si bien se podían tomar decisiones unilaterales e imponerlas al resto de la sociedad, el poder infraestructural⁹¹ del Estado no lograba alcanzar a toda la población, eran restricciones que incluso se encuentran vigentes y que se reflejan en el alcance de la administración pública incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la población.

La expropiación de la banca en 1982 por López Portillo sería la detonante de la transformación del Estado porque puso en jaque a la ideología que concebía al Estado como el agente privilegiado de la cohesión social y principal organizador de los recursos políticos de la sociedad. Y es que hasta ese año, dice Loaeza, “la centralización de la autoridad en el Presidente de la República y en el gobierno federal a expensas de la autonomía de los estados era considerada una condición necesaria para la transformación social y estabilidad”⁹².

Es a través de esa crisis financiera y de las medidas que adoptó el gobierno para estabilizar la economía que generaron denuncias contra el centralismo y reivindicaron la soberanía de los estados de la República, lo cual daría inicio a una democratización que se expresó en el voto y el apoyo a partidos de oposición.

⁹⁰ *Ibíd.* p. 31

⁹¹ Soledad Loaeza retoma la idea del poder despótico de Michael Mann, quien lo define como la capacidad del Estado para incrustarse en la sociedad desde el plano institucional. Véase Soledad Loaeza, *Los grandes problemas de México*

⁹² *Óp. cit.* p. 40

Anteriormente, ya había señales de apertura del régimen autoritario, un claro antecedente de ello lo fue la ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LOPPE), pues abrió la puerta a la representación legislativa de las minorías políticas. Su origen era “el cambio social de los años 60, de las olas democratizadoras de los años 80 y 90 que derrumbaron regímenes autoritarios en distintas partes del orbe”⁹³.

De tal manera que “los valores del Estado autoritario (intervención del Estado referente de la comunidad nacional, virtudes de la centralización y la supuesta homogeneidad ideológica encarnada en el PRI, pronto se derrumbaron. Y es que a nivel mundial el contexto mostraba un deterioro del Estado benefactor, la caída del socialismo y el descrédito de la centralización y planificación económica”⁹⁴.

Con lo descrito párrafos arriba, es menester enfatizar en el proceso de descentralización en México, pues éste permitirá entender el porqué del surgimiento de las juntas auxiliares en un contexto donde las exigencias ciudadanas y la realidad política demandan nuevas formas de ejercer el poder.

Descentralización política en México

No sólo se debe entender el proceso histórico de la descentralización en México, sino también comprender cuáles son los principios que la ordenan, por qué es necesaria en una república que se dice federal y cómo puede incidir en la vida de la ciudadanía en sus respectivos Estados.

La descentralización política es un proceso que toma un alto grado de relevancia ante una sociedad cambiante y que demanda mayor participación en los asuntos públicos como lo es la mexicana. La descentralización podría entenderse como un sistema de vida que permite “que la relación entre gobernantes y gobernados sea más amplia, directa y fluida, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y

⁹³ *Ibíd.* p. 42

⁹⁴ *Ibíd.* p. 42

contestaria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión”⁹⁵.

Es a la vez una forma de distribución de poder en la que los gobiernos locales tendrían un mayor espacio de autonomía política y como centros de decisión. Y es que la descentralización “transfiere a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones y descongestiona el proceso de gobierno”⁹⁶. Dicha descentralización también es una expresión de la suma de los “centros, poderes, fuerzas e instituciones que estructuran al régimen político”⁹⁷.

Pero dicha descentralización sólo puede iniciar y dar resultados cuando se rompe el principio de jerarquía, y al hacerlo la relación con los ciudadanos se modifica al adquirir contenido político, pues el ciudadano ahora será considerado como alguien activo, que muestra interés por participar en el proceso de gobierno y que no es un mero ente pasivo y receptor de beneficios por parte del Estado.

Lo anterior trae como resultado que la descentralización sea convertida en una forma de participación democrática en las diversas esferas del poder político, pero esto, para el caso mexicano, ha encontrado barreras producto de un régimen presidencialista donde el federalismo no ha prevalecido en términos reales, pues si bien la Constitución reconoce a nuestro régimen político como federal, la fuerte presencia histórica a partir del siglo XX de la figura presidencial le ha acotado. En este sentido el federalismo ocupa un papel importante porque reivindica a los gobiernos locales en su intento por obtener una mayor autonomía y por tanto una mayor capacidad de decisiones propias.

Son los gobiernos locales los que “por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica, y política, así como su autonomía

⁹⁵ Uvalle, Ricardo, *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso México*. Gestión y estrategia, México, 2019, p. 18

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ *Ibíd.* 19

financiera y fiscal sea real, no declarativa”⁹⁸. Esto da cuenta de la relación simbiótica entre el federalismo y la descentralización, en la que los gobiernos estatales y municipales reclaman una mayor participación política, en donde se fortalezca el ejercicio de las facultades de los gobiernos locales y que se genere una mayor confianza hacia las comunidades de cada entidad.

La descentralización puede ser entendida como una iniciativa de dispersión de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a distintas entidades federativas pero implica algo más complejo, pues es un proceso bajo el cual “hay una transferencia de autoridad y/o recursos económicos de los gobiernos centrales hacia los locales para decidir sobre asuntos económicos y sociales”⁹⁹.

Asimismo, se debe entender que la descentralización se lleva a cabo por distintos motivos, ya sea por lo fiscal, lo administrativo o lo político, que para el caso de estudio, interesan éstas dos últimas. La descentralización política se refiere “a la transferencia formal de autoridad a otros niveles de gobierno para la toma de decisiones y/o designación de los funcionarios públicos de sus jurisdicciones; para este tipo de descentralización existen tres tipos de procesos: la descentralización de la toma de decisiones (en donde al menos un gobierno subnacional tiene autoridad exclusiva sobre un área de política); la descentralización para la asignación de funcionarios locales (que supone la elección de por lo menos un funcionario local por parte de sus residentes, en oposición a ser designado por el gobierno central), y la descentralización constitucional (en la que los gobiernos subnacionales tienen el derecho, formalmente establecido, de participar en la hechura de las políticas centrales)”¹⁰⁰.

Es a través de la descentralización política que se espera que las autoridades que han sido elegidas a nivel local expresen las preferencias de los ciudadanos que

⁹⁸ *Ibíd.* p. 23

⁹⁹ Cárdenas Elizalde, María, *Estudio sobre la descentralización en México 1997-2017*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, p. 12

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 14

conforman sus localidades, que se atiendan sus peticiones con un mayor grado de cercanía que si acudieran con funcionarios del nivel estatal o federal. Se considera así dado que las autoridades al ser más cercanas a su población, son más sensibles a los problemas propios de cada localidad, por lo que las demandas tendrían una mejor representación para su atención y resolución.

Por otro lado, la descentralización administrativa se refiere a “la transferencia de la responsabilidad, tanto en las funciones administrativas como en la implementación de las políticas centrales. Este tipo de descentralización está presente cuando al menos una política no es implementada directamente por el gobierno central, sino por agentes ocales designados y subordinados jerárquicamente al gobierno central”¹⁰¹.

De tal manera que a través de la descentralización administrativa se esperaría lograr una mejor prestación de los servicios públicos y una implementación más eficaz de las políticas, ya que éstas pueden ser diseñadas de acuerdo con las necesidades y características geográficas y socioculturales de la ciudadanía. También hay que mencionar en esta descentralización casi siempre hay una transferencia de un grado de autonomía a funcionarios de los niveles subnacionales, tal como ocurre en el caso de las juntas auxiliares municipales, que se abordarán más adelante.

Retomando lo descrito por Soledad Loaeza, durante los años ochenta, México comenzó a experimentar un proceso de descentralización política producto de la globalización y de la entrada en vigor de las políticas de ajuste estructural propias de la época. Lo que también llevaría a que la descentralización se fuera reconfigurando a través de una apertura democrática, “que tuvo sus primeras expresiones en los gobiernos subnacionales, donde surgieron las primeras alternancias partidistas. En consecuencia, las autoridades locales comenzaron a ejercer su autonomía, a defender sus prerrogativas y a exigir mayores recursos y

¹⁰¹ Ibíd. p. 15

responsabilidades, con lo que la descentralización se fue volviendo real¹⁰². Dentro de este contexto de cambios a finales del siglo XX, se implementaron reformas al municipio en México, que a continuación se abordarán.

El municipio y sus reformas

El Estado ejercerá su dominación en un territorio delimitado y para brindarle bienestar a su población¹⁰³. En México, el Estado se expresa en tres órdenes reconocidos por la Carta Magna: en la federación, en las entidades federativas y en los municipios, “a los cuales la legislación estatal o nacional agrega el de la comunidad local como soporte de la división territorial y de la organización política y administrativa del municipio”¹⁰⁴.

Cabe recordar que el municipio puede ser considerado como “una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales”¹⁰⁵. Representa “la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad”¹⁰⁶.

De acuerdo a la CPEUM “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular,

¹⁰² *Ibíd.* p. 16

¹⁰³ *Óp. cit.* Polo Martínez Humberto, p. 15

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2001, p.268

¹⁰⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, Cuarta edición, México, 2011, p. 246

teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el **municipio libre**¹⁰⁷.

Cabe considerar que la figura del municipio en México ha tenido un cambio en su diseño institucional a lo largo de los últimos años, sobre todo en los años 80 y finales de los 90, desde el reconocimiento para expedir leyes, reglamentos, disposiciones administrativas con el fin de ordenar asentamientos humanos y ejecutar obras públicas hasta la ampliación de la representación proporcional dentro de estos:

“El referido artículo 115, que ha sido el precepto rector en la materia, permaneció sin alteración durante los primeros años de vigencia de la ley fundamental. Sin embargo, más tarde sufrió distintas modificaciones que versaron sobre distintos aspectos: ajuste de la proporcionalidad de los miembros de las legislaturas a los habitantes de cada estado (1928); no reelección de los gobernadores de los estados, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos (1933); extensión del mandato de los gobernadores a seis años (1943); voto a la mujer en las elecciones municipales (1947) y en las elecciones federales (1953); asentamientos urbanos y conurbación (1976); representación proporcional en los ayuntamientos (1977); reforma genérica a los principios rectores del municipio (1983); reacomodo para consagrar el artículo 115 al municipio y el 116 a los estados (1986)”¹⁰⁸.

Pero es la reforma de 1999 en la que hay un “reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia;

¹⁰⁷ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf, (Consultado el 25/07/2020).

¹⁰⁸ Fernández Ruiz, José, *La Reforma Constitucional de Diciembre de 1999 al Artículo 115*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, IIJ, UNAM, México, 2001, URL: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5616/7317>, (Consultado el 14/06/2020).

precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional”¹⁰⁹.

A partir de esa reforma de 1999, se dispone que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”¹¹⁰.

Dicho Ayuntamiento¹¹¹ opera en conjunto como “órganos colegiados y deliberantes que deben tratar los asuntos en sesiones y comisiones. Las sesiones son ordinarias y extraordinarias y para su legalidad se verifican en las oficinas municipales”¹¹², o cuando el caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal efecto.

El proceso de descentralización en México inició en la década de los ochenta y continúa hasta nuestros días, podemos identificar que se han producido dos etapas desde aquel entonces: la primera, de grandes cambios constitucionales hacia una mayor autonomía al municipio que proporcionó la reforma de 1999, durante esta etapa “el gobierno federal mexicano emprendió un extenso programa de descentralización como instrumento para conservar el poder político y fortalecer su legitimidad tambaleante”¹¹³; y la segunda etapa que inició en el año

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf, (Consultado el 14/06/2010).

¹¹¹ Se menciona la figura del ayuntamiento municipal porque las juntas auxiliares están supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que forman parte. Ver Artículo 224 de la Ley Orgánica del Estado de Puebla, URL: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7524&Itemid=, (Consultado el 14/06/2020).

¹¹² *Op. cit.* p.89

¹¹³ Arcudia Hernández Carlos, *La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de la reforma al Artículo 115 de la Constitución*, Nómadas, 2012, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, p. 2

2000, que consistió en cambios políticos al interior del sistema que han ocasionado una mayor demanda de autonomía a los gobiernos locales, pues “los gobiernos estatales y municipales exigen participar en las decisiones y la consecuente ampliación de sus límites de maniobra”¹¹⁴.

Sin embargo, el diseño institucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempló a la comunidad local, por lo cual dejó a las legislaturas locales la facultad de su admisión y regulación jurídica, de tal forma que cada Estado, a través de sus legislaturas, dotaron de un arreglo institucional y legal a aquellas poblaciones asentadas y organizadas en el municipio.

Cuando se habla de comunidad local, se entiende como “una asociación de personas de base social que persiguen fines comunes e intereses colectivos guiados por una autoridad, donde, la identidad, el arraigo, las relaciones de vecindad, creencias y valores son los ejes vertebrales de la cohesión social”¹¹⁵.

Repensando al municipio y su alcance

A las autoridades auxiliares municipales las podemos entender como una extensión de la administración pública que se ha erigido en zonas o territorios en donde las cabeceras municipales no tienen alcance o éste es muy limitado para atender a sus respectivas poblaciones. En toda la república mexicana existen estos gobiernos comunitarios, pero en cada Estado hay una legislación distinta y se les nombra de forma diferente. En Campeche se les conoce como Juntas Municipales; en Chiapas como Delegados Municipales; en Tlaxcala como Presidentes de Comunidad; en Querétaro como Delegados y Subdelegados, en Quintana Roo como Alcaldías y Delegados; en Zacatecas como Concejos Congregacionales y para el caso de nuestro interés, Puebla, se les conoce como Juntas Auxiliares¹¹⁶.

¹¹⁴ *Ibíd.* p. 3

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ *Óp. Cit.* Polo Martínez, p. 133 y 144



Imagen 1.1 Autoridades auxiliares municipales a lo largo del país. Fuente: Polo, Humberto (2013)

Podría considerarse a las Juntas Auxiliares como meras extensiones del municipio dada su dependencia respecto del ayuntamiento, sin embargo, hay cierta autonomía en su funcionamiento, puesto que representan a la comunidad, ésta última las eligió y las legitimó. Cada legislatura estatal ha diseñado y fortalecido a la figura de las juntas auxiliares desde una lógica de carácter grupal y de acción colegiada, “cuyas analogías con el ayuntamiento, pueden confirmar la noción de gobierno comunitario”¹¹⁷.

Esto permite estudiar cómo es que el Estado, que tiene como fin propiciar que la sociedad adquiera mejores condiciones y calidad de vida, se adentra en las distintas y diversas comunidades del país por medio de los gobiernos comunitarios. Asimismo, se reconoce que la acción social organizada dentro de estas comunidades podría suplir la capacidad de respuesta del Estado ante el conjunto de necesidades y expectativas de los miembros de las localidades.

¹¹⁷ Ibíd. p. 17

Se concibe al municipio como la parte más cercana del Estado a la población, pero esa cercanía no se cumple en la mayoría de los casos, pues el ayuntamiento y su administración, ubicados en la cabecera municipal, no logran llevar a cabo su cometido en ciertos centros de población asentados en el municipio, tampoco tienen un conocimiento suficiente de los problemas y necesidades que aquejan a las comunidades en específico. Por ello, las legislaturas estatales diseñaron instituciones de base territorial o de carácter comunitario, con el objetivo de mejorar la gestión municipal.

No debe olvidarse el contexto bajo el cual ha operado el municipio en México, ya que como se mencionó en el apartado anterior, bajo la etapa del autoritarismo la cuestión municipal quedó relegada ante el esquema jerárquico – corporativo, donde simplemente se acataban los mandatos del régimen centralizado. Hoy el contexto es distinto, por lo cual se replantean las formas en las que los gobiernos logran alcanzar sus objetivos tomando en cuenta la participación ciudadana en una democracia, lo cual demanda nuevas formas de gobernar para las sociedades complejas.

Lo anterior remite a la idea de gobernanza, “concepto que permite entender cómo se dan los nuevos procesos de gobierno dentro de los territorios y cómo se entretajan las relaciones entre los actores públicos y privados en dicho espacio”¹¹⁸. A diferencia de la gobernabilidad en la que la toma de decisiones es exclusiva de un gobierno, la gobernanza implica la capacidad para involucrar a actores en la toma de decisiones con el fin de generar políticas públicas.

La gobernanza descansa en la idea de “una sociedad fuerte y organizada que fundamente la descentralización y una mayor cooperación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, para la movilización de recursos, capacidades en

¹¹⁸ Miquel Montserrat y Cazarín Angélica, *Gobernanza y desarrollo local: estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela, en el municipio de Puebla, Puebla*. Nueva Época, año 11, núm. 43, octubre 2017, p. 59

programas y proyectos que buscan la solución de los problemas en contextos territoriales específicos”¹¹⁹.

Si bien la idea de gobernanza podría figurar frecuentemente en contextos urbanos, al hablar de la gobernanza territorial se puede utilizar el concepto para identificar otras formas de gobernar que se llevan a cabo en zonas rurales como es el caso de la presente investigación. Aunque podría cuestionarse esta idea considerando el alcance y capacidad de los gobiernos locales, pues si éstos no pueden atender determinadas demandas que realiza su ciudadanía, entonces su eje rector queda cuestionado así como su papel central en el proceso de gobernabilidad.

Entonces se puede decir que las Juntas Auxiliares “configuran una forma de administración pública comunitaria en la arquitectura del gobierno municipal y cuya importancia radica en facilitar la cercanía del ayuntamiento con la sociedad de base territorial, para que éste ejerza en nombre del Estado el poder de dominación y propicie el interés general”¹²⁰.

Se podría considerar que el municipio es la institución bajo la cual se dirimen diferencias, se logran acuerdos, se diseña e implementan políticas públicas. Pero resulta que no siempre es así, dado que su acción pareciera estar alejada de las comunidades en donde se han erigido las juntas auxiliares, lo cual demuestra el corto o nulo alcance del municipio en dichos asentamientos.

Por lo anterior, se replantea, dado que la gestión municipal se había llevado a cabo desde un contexto estatal centralizador y autoritario (1946-1982), que ésta se guíe por “relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas hasta el nivel local”¹²¹.

¹¹⁹ Ibíd. p. 60

¹²⁰ Ibíd. p. 21

¹²¹ Ibíd. p. 102

Se trata entonces de observar y analizar cómo el sistema político mexicano se ha transformado y cómo puso en marcha políticas para descentralizar de manera paulatina, atribuciones y recursos presupuestales tanto a gobiernos estatales como municipales con el objetivo de fortalecer al federalismo y continuar con la descentralización. Hay que entender que hay que ir más allá de los tres órdenes constituidos y analizar a estas juntas auxiliares que articulan la vida social.

Además, dada la centralización en la cabecera municipal, se genera la idea de que en las comunidades que se encuentran aisladas o alejadas de ésta, la autoridad central de la cabecera no es capaz de proporcionar atención o incluso es inexistente, algo muy marcado en “los municipios rurales”¹²².

Por ello es necesario que para superar esos problemas generados por la centralización, las leyes municipales de los Estados han reconocido “la división territorial de los municipios para su organización política y administrativa, donde la distinción no sólo está en darle denominación y categoría a los centros de población sino en la autoridad civil que auxilia las tareas del ayuntamiento”¹²³.

Entre ese marco institucional que es diferente en cada legislatura estatal, las autoridades auxiliares pueden entenderse no sólo como instituciones político-administrativas de carácter territorial, sino que tienen un doble carácter representativo, pues por un lado “representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el municipio y donde gestan el bienestar; y por el otro, representan territorialmente al ayuntamiento y ejercen el poder local”¹²⁴.

¹²² *Ibíd.* p. 103

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ *Ibíd.* p. 127

Comisariado Ejidal

Cabría mencionar como parte de las instituciones que de algún modo son próximas a las comunidades y a su organización política al Comisariado Ejidal, pues también forma parte de las autoridades en comunidades rurales y que tienen un peso simbólico en la toma de decisiones. Las oficinas de los Comisariados Ejidales suelen asentarse a un lado de las oficinas de las Juntas Auxiliares, compartiendo el espacio de las labores administrativas.

De acuerdo a la Ley Agraria: “El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Asimismo, contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente”¹²⁵

¹²⁵ Artículo 32 de la Ley Agraria (reglamentaria del artículo 27 Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos), URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf, (Consultado el 25/07/2020).

Comisariado Ejidal

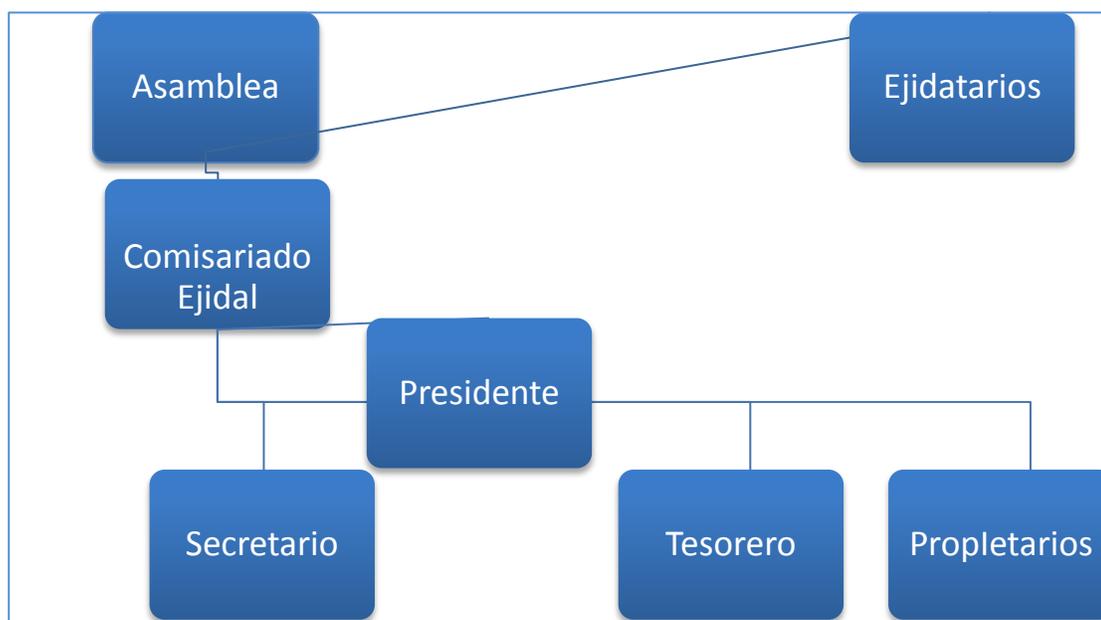


Imagen 1.2, Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria.

Asimismo, el Comisariado Ejidal es un órgano para el funcionamiento del ejido, los otros dos órganos son la Asamblea y el Consejo de Vigilancia. Se considera a la Asamblea como el órgano supremo del ejido, y ello es de suma importancia porque permite observar algunos mecanismos de participación ciudadana que siguen vigentes en nuestro país, aunque en este caso se limite a la participación de los ejidatarios.

Si menciono la figura del Comisariado Ejidal es porque considero que en ciertas juntas auxiliares su papel resulta valioso porque permite o ayuda a la organización de las comunidades por medio de la convocatoria a asambleas con el fin de discutir asuntos públicos locales que requieren de la intervención de las autoridades. Como dato interesante, los comisariados suelen compartir oficinas en el recinto o ayuntamiento auxiliar municipal, con lo cual mantienen constante contacto con las autoridades auxiliares. Claro está que no es objetivo del presente trabajo abordar el tema de los comisariados, pero resulta importante no perder de vista su potencial papel en la mediación de conflictos que surgen en los poblados.

Elecciones y características de las Juntas Auxiliares

Hay que mencionar que los mecanismos para elegir a las Juntas Auxiliares varían en distintos Estados; así como si son órganos unipersonales o colegiados; y si reciben presupuesto o no¹²⁶. En un estudio sobre las formas de organización y elección de las juntas auxiliares, el autor Humberto Polo Martínez encuentra tres mecanismos mediante los cuales se eligen a las autoridades auxiliares:

- a) Por convocatoria lanzada por el ayuntamiento en tiempo y forma;
- b) Por designación o nombramiento del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, y
- c) Por intervención del Instituto Estatal Electoral.

Cabe resaltar que la modalidad que prevalece es la de la convocatoria abierta a la ciudadanía y en donde, por lo general, está cerrada a los partidos políticos, pues se parte de la idea de que el papel de estos últimos puede generar fisuras en las comunidades, tanto en la población general como entre sus gobernantes, la no injerencia de los partidos supone que la convivencia entre ciudadanos será mejor y más armoniosa¹²⁷.

El otro recurso o modalidad es que el municipio y su ayuntamiento designen y nombre a las autoridades auxiliares de manera directa sin consultar a la ciudadanía o de manera indirecta mediante la consultar popular.

La tercera modalidad refiere a que en la elección de las autoridades auxiliares intervienen los institutos electorales estatales con el fin de darle certeza y legalidad a los resultados.

¹²⁶ *Ibíd.* p. 128

¹²⁷ *Ibíd.* 129

Órganos unipersonales o colegiados.

La representación unipersonal caracteriza a algunas de las Juntas Auxiliares municipales, bajo este esquema, una sola persona asumirá el cargo de acuerdo a lo establecido por la ley. Aunque para estos casos, se considera que la designación unipersonal no es del todo positiva para la comunidad, puesto que puede haber un distanciamiento con el líder por parte de sus electores si éste es inoperante.

En tanto que como órganos colegiados, las autoridades auxiliares actuarán como cuerpo colegiado para la atención de la comunidad. Su funcionamiento es igual al del ayuntamiento, pues deliberan sobre los asuntos de la localidad en sesiones ordinarias y extraordinarias con el objetivo de conciliar los distintos puntos de vista e intereses de los miembros y generar acuerdos mayoritarios.

Sin embargo, también hay autoridades auxiliares que funcionan bajo los dos esquemas ya descritos, tanto como cuerpo colegiado y unipersonal, de tal manera que se trata de un modo estratégico en el que el ayuntamiento obtiene representación en localidades pequeñas, medianas y grandes que integran al municipio.

De las sesiones ordinarias

Dependiendo la legislación de cada Estado, las sesiones se llevarán a cabo de forma periódica y formal en las oficinas de las autoridades, las cuales pueden ser públicas con el fin de generar esa proximidad entre autoridades y habitantes.

Atribuciones administrativas

Las autoridades auxiliares desempeñan un papel en la gestión ante el gobierno de municipal de adquirir o mejorar servicios de salud, el mejoramiento de espacios

educativos coordinándose con los directores de las escuelas, a prestar el servicio de agua potable, la vigilancia y mejoramiento de los panteones, la apertura y rehabilitación de caminos, calles y proporcionar de alumbrado público. En algunos Estados el registro civil como servicio está presente. A su vez, las autoridades participan en el proceso de la planeación municipal. Coadyuvan al ministerio público para sancionar los actos delictivos.

Percepciones económicas

Las autoridades auxiliares pueden contar o no con recursos para su operación, ello es relevante porque determina si podrán o no cumplir con ciertos objetivos y si su administración puede gestionar los problemas que atañen a las comunidades. Cuando no hay recursos de por medio para su funcionamiento, se considera que es una labor honorífica y operan con sus propios recursos.

Cuando hay recursos para el funcionamiento de las autoridades, hay mayores posibilidades de atender los servicios públicos comunitarios, sin depender del municipio para su resolución. Inclusive, en algunos Estados, en sus leyes hacendarias se fijan porcentajes para la asignación del presupuesto anual.

Legislación de las Juntas Auxiliares en el Estado de Puebla

Ahora bien, para el tema de la presente investigación, interesa estudiar la figura de las Juntas Auxiliares municipales en Puebla con el fin de mostrar el grado de institucionalización de estas figuras político-administrativas y de cómo operan en las zonas rurales para atender las demandas de su ciudadanía. En específico en la región de la Mixteca poblana, donde hay un total de 45 municipios, 32 en donde hay juntas auxiliares y 13 sin ellas. El número de juntas total es de 91.¹²⁸ Se prestará atención a las juntas auxiliares del municipio de Tehuiztingo, en particular a la de La Noria Hidalgo.

¹²⁸ *Ibíd.* p. 203

He optado por estudiar el municipio de Tehuiztingo porque en él la alternancia política y el clientelismo han generado diversos efectos en sus juntas auxiliares, en algunos casos ha cohesionado comunidades y en otros las ha dividido políticamente, lo cual incide en la vida de las juntas y en el proceso de toma de decisiones. Esto vendrá acompañado de cómo desde una lógica clientelar comienzan a tomarse decisiones particularistas en desdén de un bien común o colectivo.

Las Juntas de este Estado están tipificadas como gobiernos de los pueblos, lo cual está especificado en el artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla y señala que las Juntas Auxiliares “son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción”¹²⁹.

Dichas juntas se conforman por un presidente y cuatro miembros propietarios con sus respectivos suplentes. Es una integración grupal y se eligen mediante plebiscito con base en la convocatoria que lanza el ayuntamiento. En la elección, y para transparentarla, participan el agente subalterno del Ministerio Público y un representante del congreso estatal. Para darle mayor certidumbre a las elecciones, para el caso poblano se recurre a la intervención del Instituto Estatal Electoral¹³⁰.

¹²⁹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, Artículo 224, Gobierno del Estado de Puebla, 2019, URL: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7524&Itemid=, (Consultado el 25/07/2020).

¹³⁰ *Ibíd.* Artículo 225

Juntas Auxiliares municipales del Estado de Puebla¹³¹.



Imagen 1.3, Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

Puede ser candidato a la Junta Auxiliar todo aquel que sea ciudadano vecino¹³² del municipio, que goce de sus derechos políticos y civiles, y residir cuando menos seis meses en la localidad antes de la elección. Destaca que en el caso de que haya alguna inconformidad respecto a la elección, existe el recurso de apelación (plasmado en el artículo 228 de la Ley Orgánica Municipal). Las atribuciones de las juntas auxiliares de Puebla, están plasmadas en el artículo 230 de la Ley Orgánica Municipal¹³³:

Las Juntas Auxiliares, además de las facultades contempladas en la presente Ley, ejercerán dentro de los límites de su circunscripción y bajo la vigilancia y dirección del Ayuntamiento correspondiente, las atribuciones siguientes:

I. Remitir al Ayuntamiento, con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, el proyecto de presupuesto de gastos del año siguiente;

¹³¹ Para el caso de la junta auxiliar de La Noria, existen además las figuras de propietarios de Salud y de Industria y comercio. Ello obedece al criterio del presidente auxiliar. Asimismo, se debe aclarar que puede nombrarsele como propietarios o regidores y cada uno tendrá a su respectivo suplente.

¹³² *Ibíd.* Artículo 227

¹³³ *Ibíd.* Artículo 230

- II. Ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de las funciones que le encomiende;
- III. Dar las facilidades y coadyuvar en su caso con el Ayuntamiento para que este procure la seguridad y el orden público del pueblo;
- IV. Gestionar ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que considere necesarias;
- V. Nombrar, a propuesta del Presidente de la Junta, al secretario y tesorero de la Junta Auxiliar, los que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente;
- VI. Asumir por acuerdo delegatorio de facultades y por encomienda directa del Presidente Municipal, el desempeño de alguna actividad no especificada en su cargo pero compatible con el mismo;
- VII. En coordinación con el Ayuntamiento, garantizar el funcionamiento para la ciudadanía, de la o las ventanillas para servicios y quejas;
- VIII. Fomentar las actividades deportivas, culturales y educativas, sugiriendo las acciones necesarias al Ayuntamiento para su incorporación dentro de los programas municipales respectivos, estando, en todo caso, obligados a seguir la normatividad que en esta materia establezcan las autoridades competentes;
- IX. Impulsar los programas y las acciones implementadas por el Ayuntamiento en favor de las personas con discapacidad, niñas y niños, mujeres y personas adultas mayores, las que promuevan organismos nacionales e internacionales, así como llevar a cabo campañas de sensibilización y cultura de la denuncia de la población para fomentar el respeto hacia los mismos;
- X. Preservar, enriquecer y promover las lenguas originarias, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad propios de los Pueblos Indígenas, así como sus usos y costumbres, fiestas, artesanías, vestimenta tradicional, expresiones musicales y gestionar ante el Ayuntamiento, los recursos económicos necesarios para este propósito;
- XI. Realizar en los plazos legalmente establecidos la entrega-recepción a la Junta Auxiliar entrante, en la cual deberá estar presente un representante de la Contraloría Municipal; y
- XII. Las demás que les encomiende el Ayuntamiento.

Como se aprecia, son diversas las funciones que tienen a su cargo las Juntas Auxiliares. Las mismas, en cierto grado, estarán determinadas por el presupuesto que se les asigne, lo cual permitirá un mayor margen de operación. Siguiendo con esta idea, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su artículo 196, establece que: “Las Juntas Auxiliares se coordinarán con los Ayuntamientos, a efecto de coadyuvar en las funciones que realicen en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión. Para cumplir con estos fines, recibirán de los Ayuntamientos los recursos provenientes de sus participaciones en los términos y porcentajes que por ley les correspondan”¹³⁴.

Aunque cabe señalar que esas participaciones y porcentajes para las Juntas Auxiliares se encontraban reglamentadas por La Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, y que hasta antes del año 2014 señalaba que para el adecuado funcionamiento de las Juntas, estas “recibirán de los Ayuntamientos, de los recursos provenientes de las participaciones por lo menos: a) El 5% cuando el municipio cuente con 1 y hasta 5 Juntas Auxiliares; b) el 10% cuando el municipio cuente con 6 y hasta 10 Juntas Auxiliares; el 15% cuando el municipio cuente con 11 o más Juntas Auxiliares”¹³⁵.

Dichos recursos se distribuirían en proporción directa al número de habitante de cada Junta Auxiliar, de acuerdo con los datos que para el efecto emitiera el Consejo Estatal de Población. Sin embargo, todo esto se derogó y actualmente quedó sin reglamentación lo estipulado por el artículo 196 de la Ley Orgánica Municipal¹³⁶.

¹³⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado Soberano de Puebla, Artículo 196, URL: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&limitst=art=90, (Consultado el 25/07/2020).

¹³⁵ Ley para el Federalismo Hacendario para el Estado de Puebla, URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDJustFisc/pdf/18LPUE.pdf>, (Consultado el 25/07/2020).

¹³⁶ Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus municipios: URL: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-coordinacion-hacendaria-del-estado-de-puebla-y-sus-municipios-3>, (Consultado el 25/07/2020).

Al proporcionar al lector el marco jurídico que estructura y ordena a las Juntas Auxiliares, se busca mostrar, como se mencionó al inicio de este apartado, el grado de institucionalización de estas figuras político-administrativas. Antes de abordar los distintos y diversos problemas que identifiqué producto de esta investigación, hago una descripción del municipio de Tehuizingo, donde se asienta la Junta Auxiliar de la Noria Hidalgo.

Tehuizingo

A continuación se presentan algunas características socioeconómicas del municipio de Tehuizingo, con el fin de ilustrar cómo es la dinámica social en dicho lugar.

“La palabra Tehuizingo, de origen azteca, significa en las piedras aguadas o piedrezuelas puntiagudas. El municipio se localiza en la parte suroeste del estado de Puebla. Al norte limita con Ahuatlán y Cuayuca, al sur limita con Ahuehuetitla, Chinantla y Axutla, al oeste limita con Santa Inés Ahuatempan y Acatlán y al poniente limita con Chiautla de Tapia e Izúcar de Matamoros. Su fundación se remonta a la época prehispánica y fue hecha por grupos chochopopolocas y mixtecos. Fue Cuartel General de Don Mariano Matamoros, cura insurgente en 1812 y perteneció al antiguo distrito de Acatlán. En 1897 es constituido como municipio libre”¹³⁷.

Las actividades del sector primario lo constituyen el comercio y la agricultura, la siembra de papaya, sandía, melón, maíz, frijol y cacahuate. Si bien la ganadería es escasa, se trabaja el ganado vacuno, porcino y caprino, así como el comercio de aves. Respecto a la actividad industrial destaca la de la construcción. En el sector terciario se tiene comercio al por menor, servicios educativos, de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas¹³⁸.

¹³⁷ Tehuizingo, *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*, URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/index.html>, (Consultado el 23/10/2019).

¹³⁸ En específico las actividades económicas de la población económicamente activa (PEA) se distribuyen de la siguiente forma: Sector primario: 39%; Sector secundario: 17%; Sector terciario:

Sin embargo, es necesario mencionar que tanto en el Estado de Puebla como en el municipio de Tehuiztzingo la marginación económica se hace presente. Según datos del CONAPO, en el 2015 el Estado de Puebla se clasificaba como un Estado con un alto grado de marginación¹³⁹.

En el año 2010 Tehuiztzingo era considerado un municipio con un grado de *marginación medio* y una población de 11,328 habitantes¹⁴⁰; sin embargo, para el 2015 los datos de la CONAPO arrojan que ahora es un municipio con un *alto grado* de marginación y con una población de 11,156 personas¹⁴¹. Se aprecia entonces que la marginación ha crecido en los últimos cinco años y la población ha disminuido.

Quizás aquello respecto a la disminución de su población pueda explicarse a raíz de la migración que fluye hacia los Estados Unidos, y es que cabe mencionar que entre el año 2000 a 2010 la intensidad migratoria del municipio ha aumentado de un grado “alto” a uno “muy alto”. En esos diez años Tehuiztzingo pasó de ocupar el lugar 20 a nivel estatal y el 229 a nivel nacional al lugar 7 a nivel estatal y 103 a nivel nacional¹⁴².

42%, y el 2% restante no está especificado. Información obtenida de la cita sobre los Datos del Censo de Población y Vivienda 2010 incluida en el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tehuiztzingo, Puebla, 2014-2018, Secretaría General de Gobierno, p. 5, URL: http://www.tehuiztzingo.gob.mx/work/models/21157_tehuiztzingo_puebla/Template/4/1/paginas/transparencia/plan_de_desarrollo_municipal.html, (Consultado el 24/10/2019).

¹³⁹ De entre una escala de Muy bajo, Bajo, Alto y Muy Alto, Índice Absoluto de Marginación, Índice de Marginación por entidad federativa y municipio 2015, URL: <http://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>, (Consultado el 26/10/2019).

¹⁴⁰ Puebla, población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto estatal y nacional por municipio, 2010, URL: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Marginacion_2000_2010, (Consultado el 26/10/2020).

¹⁴¹ Tehuiztzingo, Índice de Marginación por municipio 2015, URL: <http://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>, (Consultado el 02/10/2020).

¹⁴² Tehuiztzingo, Índice Absoluto de Intensidad Migratoria, México- EUA, 2000-2010, Observatorio de Migración Internacional, URL: http://omi.gob.mx/es/OMI/Indice_Absoluto_de_Intensidad_Migratoria_Mexico_Estados_Unidos_2000-2010, (Consultado el 16/06/2020).

El ubicarse como un municipio con un nivel de marginación alto y con un índice de rezago social *medio* según datos del CONEVAL¹⁴³, permite contextualizar y describir a la unidad de análisis (la junta auxiliar) pues forma parte del municipio. Sin embargo, hay que destacar que dista un poco la vida cotidiana de la población que habita la cabecera municipal de Tehuitzingo a la que llevan los habitantes de La Noria.

Lo anterior es así puesto que en el centro de Tehuitzingo se cuenta, en buena medida, con los servicios básicos como lo son el alumbrado público, agua potable, pavimento, drenaje, servicio de telecomunicaciones más todos los servicios burocráticos pues se cuenta con un ayuntamiento dotado de recursos, lo cual no es del todo así en La Noria Hidalgo pues carece de dichos servicios de manera integral.

La Noria Hidalgo

La Noria Hidalgo pertenece al municipio de Tehuitzingo pero se encuentra regida bajo la figura de una Junta Auxiliar municipal, la cual ya ha sido descrita y que se encuentra plasmada en el artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

Si bien La Noria Hidalgo está a cargo de la administración del municipio de Tehuitzingo, la vida cotidiana cambia en muchos sentidos. A continuación daré una descripción de lo que uno encuentra en esta comunidad con base en el trabajo de campo realizado previamente.

Hay que señalar que el nombre de La Noria Hidalgo proviene de la única noria¹⁴⁴ que funcionó y aún existe en el pueblo, que anteriormente era utilizada para la extracción de agua y el riego de las cosechas del hacendado o “rico del pueblo” a finales del siglo XIX.

¹⁴³ CONEVAL, Tehuitzingo, URL:

http://www.coneval.org.mx/rw/resource/Estados_y_Municipios.xls.zip, (Consultado el 16/06/2020).

¹⁴⁴ Una noria es una máquina compuesta de dos grandes ruedas engranadas que, mediante cangilones, sube el agua de los pozos, acequias, etc., Real Academia Española, URL: <http://dle.rae.es/?id=QcCVyi3>, (Consultado el 25/07/2020).

Hasta el año de 1917, “el pueblo de La Noria formaba parte de la hacienda San Vicente Boquerón, perteneciente al español Mucio Martínez, importante ganadero de la región durante el porfiriato”¹⁴⁵. Dado que durante la época de la Revolución mexicana hubo una intensa actividad zapatista, la hacienda fue expropiada y repartida entre los trabajadores de la misma en calidad de propiedad ejidal

El trayecto para llegar de Tehuitzingo a La Noria es de unos 25 minutos aproximadamente en automóvil, que de hecho es la única manera de llegar a la localidad. Al ir entrando a dicha comunidad, uno aprecia el paisaje que es característico de la Sierra Mixteca: un clima cálido, un conjunto de flora como son las cactáceas y una fauna silvestre combinada con el ganado de los propietarios de los solares.

Caminando sobre las calles de La Noria uno notará que la mayor parte de las mismas se encuentran sin pavimentar, es decir, existen solo caminos de la terracería y la barranca en las orillas del poblado. Hay un río que separa a la mitad del pueblo, de hecho este sirve para dividir el plano geográfico del mismo, pues la comunidad está seccionada en cuatro partes o cuatro colonias.

Todas las secciones que conforman a la junta comparten las mismas características: calles en su mayoría sin pavimentar, no existe el drenaje en todo el pueblo, lo cual hace que todas las casas cuenten con fosas sépticas; algunas casas en obra negra semiabandonadas, otras con una fachada que denota que existen recursos para mantenerla en buen estado; casas muy austeras de adobe con techo de carrizo y tejas encima que están a punto de desmoronarse; que por cierto, son las más viejas y datan de la época de la Revolución Mexicana.

El abasto de agua es deficiente puesto que sólo suministra frecuentemente a la zona centro (donde está ubicado el Ayuntamiento Auxiliar¹⁴⁶), mientras que en las casas que se ubican en la orilla del pueblo el suministro del líquido se realiza cada

¹⁴⁵ Cortez Vázquez, Miguel, *La comunidad rural como un ecosistema el caso de La Noria Hidalgo, Puebla*, Tesis, UNAM, 1989, p. 26, URL: <http://132.248.9.195/pmig2018/0096987/Index.html>, (Consultado el 25/07/2020).

¹⁴⁶ El inmueble donde se la junta auxiliar realiza a cabo sus funciones.

ocho días. La única temporada donde abunda el agua es en el tiempo de lluvias y cuando el río sale de la barranca, en esas épocas la comunidad queda separada por la inmensa carga de agua que acarrea el río, lo cual se puede tornar en un problema al echar a perder las cosechas de cada año, pues así como en Tehuitzingo, aquí los habitantes también siembran maíz y frijol principalmente.

Y es que en esas épocas de lluvia, el escenario más adverso para La Noria puede ser el desbordamiento de la presa El Boqueroncito. Mucho tiempo atrás, hace unos 70 años según relatos de los habitantes de La Noria, los terrenos que fueron inundados para construir la presa eran los mejores para la siembra. Hoy en día cabe resaltar que la sequía se hace presente en La Noria, y el uso del agua de la presa no es para la comunidad sino para otras poblaciones de Tehuitzingo. Resulta asombroso: el pueblo que alberga la presa del municipio no se beneficia prácticamente de ella, salvo alguno que otro pescador que caza mojarras que posteriormente vende a la gente de la localidad o a los habitantes de Tehuitzingo.

Respecto a las telecomunicaciones, La Noria Hidalgo sólo cuenta con el servicio de telefonía fija por hogar, aunque de la misma forma existe un teléfono, por de alguna manera llamarle, “comunitario” ubicado en el palacio auxiliar donde la gente recibe llamadas de Estados Unidos o de la Ciudad de México. Aproximadamente hace 20 años la única manera de comunicarse vía telefónica era a través de casetas telefónicas que estaban ubicadas en la única tienda de abarrotes del pueblo; pero con la modernización de la telefonía fija esto fue cambiando paulatinamente.

La señal para los teléfonos móviles es nula, así como el servicio de internet; los únicos puntos de acceso se encuentran en la telesecundaria y en la única clínica del pueblo a través del internet satelital (que por cierto poseen una inestable recepción). Como se aprecia, el pueblo no cuenta con muchos de los servicios elementales, algo característico en las zonas rurales del país: el difícil acceso a los servicios públicos para el bienestar de la comunidad.

En la Noria también hay un panteón el cual es altamente visitado los días 1 y 2 de noviembre, que conmemoran el Día de los muertos. Habitantes tanto locales como paisanos que vienen de los Estados Unidos de Norteamérica se dan la tarea de asistir en dichas fechas para recordar a sus muertos. Como actividad comunitaria, toda la comunidad debe participar cada determinado tiempo en el mantenimiento de dicho panteón.

Respecto al aspecto educativo, los niños de La Noria disponen de una escuela primaria (que es la más concurrida), una telesecundaria, así como de un bachillerato auspiciado por la organización Antorcha Campesina (en el siguiente capítulo se explica qué esta organización). Sin embargo, la mayoría de los jóvenes que continúan sus estudios en la secundaria o el bachillerato tienen que viajar hacia la cabecera municipal, donde se encuentra una secundaria federal y un bachillerato tecnológico.

No está de más decir que el viaje que a diario realizan los jóvenes hacia dichas escuelas es una manera de comunicar constantemente a la cabecera municipal de la Junta Auxiliar, ya que, como se ha señalado, las telecomunicaciones no existen; a eso hay que agregarle el papel que tienen los transportistas locales, quienes todo el tiempo trasladan a los pobladores de la junta hacia la cabecera municipal. Es una manera de enterarse de los asuntos locales cotidianos a través de las conversaciones de la gente.

La Noria es un pueblo muy pequeño respecto a su población, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)¹⁴⁷, hasta el 2010 la población total era de 918 habitantes¹⁴⁸. De acuerdo a datos del INEGI, la población por edad se conforma de la siguiente manera: población de 0 a 14 años (217); 15 a 29 años (218); 30 a 59 años (234); de 60 años y más (235); población con alguna discapacidad (131).

¹⁴⁷ Espacio y Datos de México, La Noria Hidalgo, Tehuiztzingo, Puebla, INEGI, URL: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/default.aspx?ag=211570008>, (Consultado el 25/07/2020).

¹⁴⁸ Cabe mencionar que hasta el momento no han sido publicados los resultados del censo por parte del INEGI correspondientes al año 2020.

El total de viviendas es de 488 construcciones, de las cuales sólo 261 se encuentran habitadas, esto quiere decir que existen 227 casas sin habitar, casi la mitad de las existentes en la junta. Quizás ello pueda explicarse a raíz del fenómeno migratorio característico del municipio que ya ha sido referido en párrafos previos¹⁴⁹. Al existir dicho incremento en la migración, un buen número de hogares quedan abandonados, ya sea porque los paisanos se quedan a vivir en el país vecino o porque fallecen.

A pesar del abandono de dichas viviendas, los habitantes de La Noria consideran que la comunidad ha ido creciendo poblacionalmente y que esa será la tendencia en un futuro; habría que consultar el próximo censo para verificar si dicha información se corrobora. Pero en caso de que así se mantuviese la tendencia, lo cual supongo que se cumplirá, entre mayor sea el número de la población, deduzco que los servicios públicos serán cada vez más requeridos ante una comunidad en crecimiento.

Y es que en una comunidad con un índice de marginación de rango medio, las demandas por el acceso a esos servicios públicos no son canalizadas ni lo suficientemente cubiertas para generar un ambiente de prosperidad y bienestar social, lo cual podría ser un factor para dar cabida a prácticas o acciones clientelares que permitan la subsistencia de los miembros de la comunidad.

Breve panorama sobre la migración en la Junta Auxiliar de La Noria

Una de las características de esta comunidad es que la migración hacia Estados Unidos ha sido constante desde los años 80, por lo que las remesas tienen un papel relevante en cuanto al funcionamiento y a la imagen urbana de la junta. Asimismo, ha sido una comunidad en la que su población ha aumentado en las últimas dos décadas, lo cual ha generado una mayor demanda de bienes y servicios públicos.

¹⁴⁹ Véase el subapartado del municipio de Tehuizingo del presente escrito.

La cuestión de las remesas toma relevancia puesto que las mejoras en cuanto a la imagen urbana de la comunidad en gran medida se deben a éstas. Y es que los migrantes que residen en los Estados Unidos mantienen un sentido de pertenencia que les impulsa a participar e involucrarse en los asuntos de la Junta. Derivado de esto, ciertos actores (u organizaciones migrantes como la Fundación Noria) proporcionan apoyo económico para la mejora del lugar, por lo que potencialmente podrían incidir en su política y por lo tanto en la toma de decisiones.

Investigar respecto a dichas organizaciones se vuelve una tarea difícil dado que los actores que se encargan de enviar remesas por lo general no residen en la comunidad y es a través de terceros que se sabe sobre el apoyo que en algún momento pudieron haber dado. Es por medio de peones, que participan en la construcción de algunas pequeñas obras (principalmente pavimentación o construcción de pozos), que se observa el funcionamiento en concreto de tales organizaciones.

Me parece que no debe perderse de vista este punto porque la comunidad que reside en los EUA logra incidir en la mejora de la calidad de vida de sus comunidades de origen. De hecho, desde los años 90¹⁵⁰ existe lo que hoy se conoce como el Programa 3X1 para Migrantes, el cual es un programa del gobierno federal a cargo de la Secretaría de Bienestar “que apoya las iniciativas de los migrantes organizados para realizar proyectos que contribuyan al desarrollo de sus localidades de origen, mediante la aportación de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como de organizaciones de migrantes en el extranjero”.¹⁵¹

¹⁵⁰ Su antecedente es el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME), que implementó la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1990 y 1995. Posteriormente se institucionalizaría en específico en el estado de Zacatecas y en 2002 se crearía el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, véase en González Rodríguez, Jesús, *El programa 3x1 para migrantes, Datos y referencias para una visión complementaria*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2011, pp. 6-7, URL: <http://shorturl.at/empsS>, (Consultado el 04/08/2020).

¹⁵¹ Gobierno de México, Secretaría de Bienestar, 2020, México, URL: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-3x1-para-migrantes>, (Consultado el 10/03/2020).

He mencionado el papel de los migrantes porque el ejercer política en La Noria podría apoyarse en la labor de éstos e incluso en un futuro podría analizarse si estos migrantes participan en dinámicas clientelares al interior de la comunidad.

No obstante, a lo largo de las últimas tres décadas se pueden observar cambios no tan significativos dentro de La Noria: la poca pavimentación de las calles, un deficiente alumbrado público, la inexistencia de telecomunicaciones, falta de entubado público, la atención deficiente de servicios de salud así como las pocas opciones para abastecerse de productos de la canasta básica son una constante.

Esto es característico de una comunidad con un grado de marginación media, en la cual hay una carencia notoria de ciertos bienes y servicios. Lo cual generará la interrogante sobre cómo entender la manera en la que las comunidades logran solucionar o sobrellevar sus problemas recurrentes.

Quizás las mejoras, al menos en la imagen urbana, se deban a los arreglos que se realizan en las casas de particulares y a la pavimentación de la carretera federal La Noria - Tehuizingo en el año 2008. Más allá de eso, parece que la acción de gobierno ha sido muy lenta o nula a lo largo de ese tiempo.

Hasta aquí, se ha mostrado el contexto y algunas características de la vida en la comunidad de La Noria con el objetivo de adentrarse al funcionamiento en términos reales de las juntas auxiliares y para conocer qué actores y prácticas políticas existen al interior de las mismas. En el próximo capítulo se abordará el contenido que arrojaron las entrevistas y cuestionarios realizados durante el trabajo de campo para identificar prácticas clientelares.

Capítulo III. Funcionamiento real de la Junta Auxiliar y la expresión del clientelismo político.

En el presente capítulo se describirá por un lado el cómo opera la junta auxiliar de La Noria en su cotidianidad y su distancia del marco legal que la rige, por lo que se resaltarán la manera en cómo se resuelven los problemas del día a día, pero interesan aquellos problemas de carácter público, no solo los particulares. Esto es así debido a que el análisis está centrado en cómo las Juntas Auxiliares atienden y/o resuelven aquellas exigencias y problemas ciudadanos, que competen al colectivo y a lo público.

Señalaré también que producto de la investigación de campo, se reconoce que es necesario entender que si bien las Juntas Auxiliares son figuras político-administrativas, éstas pueden ejercer funciones que van más allá de lo administrativo y que son instancias de representación política y organización social. Por lo que no basta con apegarse al marco legal para entender qué funciones desempeñan y cuál es la importancia de la presencia de éste tipo de instituciones para su población.

Posteriormente, en el capítulo se analiza la expresión del clientelismo político en la Junta Auxiliar de La Noria Hidalgo. Ello es resultado de entrevistas que se realizaron a funcionarios y habitantes de la localidad¹⁵² así como de la observación de esta misma durante la recolección de información. El objetivo será mostrar a actores que inciden en la política local de la Junta, entender las razones por las que se actúa bajo esta relación vertical y las prácticas que se llevan a cabo para su consolidación.

Finalmente, se analiza dicha expresión clientelar a través del marco teórico - analítico que se presentó en el capítulo primero con el objetivo de entender el fenómeno que se expresa en La Noria Hidalgo, la idea es contrastar la teoría con

¹⁵² Entrevisté a seis funcionarios de la Junta Auxiliar y a seis habitantes (y líderes) de la misma en el mes de julio de 2019.

la realidad para así identificar los límites y alcances de estos enfoques y poder ir más allá en la comprensión de lo que ocurre en esta Junta Auxiliar

Papel de la Junta Auxiliar en la resolución de problemas.

En el capítulo segundo expliqué qué son las juntas auxiliares, cómo están conformadas y bajo qué marco jurídico están regidas, la idea era mostrar las atribuciones de las mismas y su alcance en cuanto a la resolución de problemas. Es en ese alcance donde se habló de la necesidad de ir más allá de lo que dicta el marco legal para verdaderamente entender cómo operan las juntas en el plano real. Esto dará pistas sobre cómo opera el clientelismo político en la Junta Auxiliar de La Noria Hidalgo; para tal efecto se describirá el funcionamiento de ésta.

En primer lugar se tiene que explicitar que la junta de La Noria opera con participaciones de las cuales no hay información del monto y de qué proporción le corresponde. Años atrás se estipulaba en la Constitución estatal que los recursos que las juntas recibían dependería de su número de población. Sin embargo, en la actualidad dicho artículo fue derogado¹⁵³, por lo que la asignación de los recursos la determina el presidente municipal en turno y de manera discrecional.

Esto complica sobremanera el funcionamiento óptimo de la junta para brindar oportunamente la atención a sus ciudadanos, pues se ve limitada a la ejecución de lo que considero es la acción de gobierno. Una de tantas formas bajo las cuales se ve reflejado esto se observa en que los funcionarios de la localidad no gozan de sueldo alguno, quienes laboran ahí lo hacen desde la idea de un servicio a la comunidad.

Hay que hacer énfasis en ello porque muestra la importancia de la organización de la comunidad para atender los asuntos comunes, el interés por resolver los

¹⁵³ Derogado en 2014. Las participaciones estaban estipuladas en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus municipios. URL: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-coordinacion-hacendaria-del-estado-de-puebla-y-sus-municipios-3>, (Consultado el 10/03/2020).

problemas que aquejan a una buena parte del poblado y la manera en la cual se busca dar una salida a todo ello.

Se puede actuar bajo el marco institucional que ha diseñado una sencilla estructura burocrática para que opere en la comunidad. Sin embargo, y como se abordará más adelante, resulta no ser suficiente dicha estructura para atender y resolver todos los problemas, por lo que se recurre a otro tipo de estructuras informales para satisfacer ciertas necesidades (lo que podría ser el clientelismo).

Ahora bien, a continuación describo cuál es el funcionamiento que pude observar sobre la junta auxiliar de La Noria Hidalgo en términos reales, de qué actores la conforman y algunas de sus funciones.

Atención ciudadana

La junta brinda atención de lunes de a domingo a partir de medio día, aunque la atención que se presta resulta en muchas ocasiones intermitente, dado que la poca reglamentación de la misma hace que quede a decisión del presidente auxiliar el atender en uno u otro horario. De hecho para tratar asuntos de importancia que van más allá de un mero trámite como el pago de la luz o el agua, se tiene que agendar cita, y dependiendo del asunto a tratar se puede incluso convocar a asamblea.

El cuerpo policiaco

Diariamente la gente de la comunidad y de otros poblados cercanos acude a las oficinas de la junta para solicitar algún servicio o la atención a algún problema. Un buen ejemplo de ello lo es la seguridad pública, que está a cargo del presidente auxiliar y del comandante de la policía local. Generalmente se realizan rondines durante las noches, pues durante el día es nulo ver algún cuerpo de seguridad. Esto obedece a que la mayor parte de los robos que se perpetran se realizan durante la noche. Cabe mencionar que el formar parte de la policía es un cargo sin remuneración, no es más que algo honorífico. Asimismo, sólo se cuenta con armas muy anticuadas y lámparas como equipamiento para los miembros de la

policía, por lo que realmente no hay medios para que éstos puedan defenderse ante agresiones.

En los años recientes (de 2017 a la fecha) el aumento del robo a casa hogar ha ido en aumento, sobre todo por “pandilleros” que fueron deportados de EUA y que ahora se dedican al robo de casa-habitación. Esto ha provocado que se demande aún más la presencia de policías y más seguridad.

Si bien una de las funciones de la administración auxiliar es proporcionar seguridad a su comunidad, es el municipio el que tiene la responsabilidad mayor de proporcionarla al contar éste con recursos para su operación, cosa contraria a lo que ocurre en la junta auxiliar, que como mencioné atrás, cuenta apenas con el equipamiento necesario.

La casi nula presencia de estos cuerpos de seguridad también da cuenta de la ausencia del aparato estatal en ciertos contextos rurales, del poco alcance que el Estado mismo tiene en ciertos territorios ante la carencia de recursos para operar. Y pese a ello, se han creado instituciones como las juntas auxiliares para sustituir esos vacíos estatales. La carencia de recursos tiene consecuencias importantes para la seguridad pública, pero resulta interesante analizar cómo es que a pesar de ello las comunidades se organizan para que la seguridad no quede en un vacío. De cómo lo informal supera a lo formal porque de otra forma no podría ejercerse dichas funciones.

El Registro Civil

Un servicio que sobresale entre los que proporciona la junta es la expedición de actas de nacimiento, lo cual es de mucha importancia para la población porque les permite agilizar todo tipo de trámites y evita que realicen largos traslados hacia la cabecera municipal.

Cabe mencionar que durante un trienio los registros civiles desaparecieron de las juntas auxiliares¹⁵⁴ dado que se consideró que se emitían actas de nacimiento

¹⁵⁴ En el año 2014 el Congreso del Estado de Puebla aprobó su desaparición.

apócrifas al no tener un control adecuado de su expedición, lo cual causó gran molestia por parte de los habitantes de las distintas juntas puesto que complicaba el trámite al tener que asistir a la cabecera. Políticamente hablando, también se trató de un plan de centralización por parte del gobierno estatal de aquel entonces con el fin de atraer mayores recursos provenientes de la expedición de actas.

Años después se restablecieron los registros civiles¹⁵⁵, sin embargo, dejaron estragos importantes dentro de la junta auxiliar puesto que ese servicio les permitía recaudar recursos para la operación de la misma y dejaron a la población sin la posibilidad de poder realizar un trámite de forma cercana y sencilla. Se trata pues de contemplar la importancia de las políticas de descentralización y los efectos adversos que conlleva una política centralizadora.

Limpieza del panteón

La limpieza del panteón es otra de las actividades que coordina la junta auxiliar, en la cual se ordena a cada habitante a contribuir en la limpieza de este recinto mensualmente, cuando una persona no puede realizar este servicio a la comunidad está obligado a enviar a un peón que se encargue del trabajo. Dicha actividad es fundamental para que cada 1 y 2 de noviembre (día de muertos) todos los visitantes del poblado dejen sus ofrendas en un lugar limpio y adecuado.

Cabe destacar que esta actividad se acerca mucho al denominado tequio, en el cual hay una obligación con la comunidad y el prestigio social está comprometido por parte de quien realiza tal actividad. Este día es importante no sólo por lo que representa la tradición del día de muertos, sino porque es el momento en donde las autoridades auxiliares se acercan a los visitantes que vienen de fuera, principalmente a los paisanos que residen en los EUA para plantearles de qué manera y cómo pueden contribuir en los proyectos para La Noria.

La Iglesia

¹⁵⁵ *Regresan control de Registro Civil a Juntas Auxiliares*, El Sol de Puebla, Puebla, 2018, URL:<https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/regresan-control-de-registro-civil-a-juntas-auxiliares-congreso-puebla-2282946.html>, (Consultado el 25/02/2020).

El mantenimiento de la iglesia es una actividad que atañe a la mayoría de la población, católica en su mayoría. Existe un comité conformado por “veladoras” que se encargan de supervisar el funcionamiento de la iglesia así como de recolectar donativos para la limpieza de esta o para pagarle al cura cada que proporciona misa (los días domingos). Si bien la administración está bajo el manejo de la Arquidiócesis de Huajuapán de León, quienes trabajan la mayor parte del tiempo por el buen mantenimiento de la iglesia son las mujeres del comité.

La feria anual de marzo

Cada mes de marzo se lleva a cabo una feria que trae como distracción para la población toros, juegos mecánicos, rodeos, música de banda, venta de alimentos, de juguetes y venta de bebidas alcohólicas. Así como ocurre en el día de muertos, es una ocasión en la que gente que es oriunda del poblado lo visita, dejando una derrama económica importante. Se debe señalar que si bien hay un beneficio económico, previamente el pueblo se organiza para recaudar fondos y llevar a cabo dicho festejo. La gente que llega a proporcionar mayor cantidad de dinero para la realización de la feria gana prestigio entre los residentes, pues las donaciones se hacen públicas cada que ocurren.

Escuelas de la junta

Las escuelas que inspecciona la junta auxiliar son el kínder, la primaria y secundaria. A pesar de pertenecer a la federación, quien se encarga de su cuidado es el comité de padres de familia, que, como en las instituciones de nivel básico, a través de cuotas obtienen ingresos para el mantenimiento de las instalaciones.

Cada inicio y cierre de ciclo escolar la administración auxiliar es invitada a presidir los eventos o ceremonias/festivales y es que son las autoridades de la junta quienes se encargan de entregar los certificados y diplomas de aprovechamiento para los niños y niñas. Es un evento que reúne a casi toda la comunidad porque posterior al mismo hay convivios o fiestas a las cuales se asiste. Es común

observar a personas que no son invitadas al evento pero que aun así asisten porque se ofrecen alimentos y es la oportunidad que tienen para adquirir refrigerios.

Clínica de salud

La junta de la Noria tiene una sola clínica que es administrada por el hoy Insabi (anteriormente Seguro Popular), en ella la gente de todas las edades (pero principalmente adultos mayores) acude a atenderse mensualmente. La afluencia de personas a la clínica es alta, puesto que a la misma acuden habitantes de otros pueblos cercanos, por lo que se convierte en un punto importante para la difusión de campañas de salud y programas que el gobierno federal y municipal buscan implementar.

Asimismo, y junto a la telesecundaria, es el único lugar donde se puede obtener señal de internet satelital durante ciertos lapsos del día. Es común ver a jóvenes alrededor de las 10 de la mañana y a las seis de la tarde (es la hora en la que se prende el módem) aglomerarse para poder entrar a sus redes sociales. De otro modo no hay manera de obtener señal de internet y los jóvenes tendrían que acudir a la cabecera (que está ubicada a más de media hora) para conectarse.

Lo real ante lo legal

Como parte del análisis de la operatividad de la Junta Auxiliar en el plano real, es importante siempre remitirse a la norma que rige y ordena a esta administración auxiliar, con el fin de contemplar los alcances y límites a los que se enfrentan y qué tan acorde es la realidad con lo que dicta la norma.

Y es que, en principio, entre lo que señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla con respecto al funcionamiento real de las juntas auxiliares, se observa que para el caso de La Noria hay ciertos puntos que no se cumplen¹⁵⁶. A

¹⁵⁶ De acuerdo a los 12 puntos estipulados por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, Artículo 224, Gobierno del Estado de Puebla, 2019, URL: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7524&Itemid. (Consultado el 10/03/2020).

continuación se hace mención a ellos, no sin antes mencionar que rescato siete de los doce puntos, pues considero que éstos son los más relevantes respecto al funcionamiento de la Junta.

I. Remitir al Ayuntamiento, con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, el proyecto de presupuesto de gastos del año siguiente.

Este primer punto no se lleva a cabo, ya que hay un total desconocimiento sobre el presupuesto de gastos. La opacidad es una práctica recurrente que proviene desde el municipio, por lo que no se sabe cuánto se le asigna a la Junta Auxiliar. Tampoco hay nada específico en la ley orgánica.

III. Dar las facilidades y coadyuvar en su caso con el Ayuntamiento para que este procure la seguridad y el orden público del pueblo.

La seguridad brindada por parte del ayuntamiento es inexistente, sólo en la época en la que hay ferias o eventos masivos es cuando se mandan elementos de policía a resguardar al poblado. Fuera de eso, toda la seguridad recae en la Junta Auxiliar, lo cual puede tener consecuencias negativas porque no hay quién atienda de manera oportuna situaciones de riesgos como se describió en el apartado del funcionamiento de la policía.

IV. Gestionar ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que considere necesarias.

Las obras que existen por lo general han sido gestionadas o realizadas por particulares, el claro ejemplo de ello se observa en la pavimentación de algunas calles. Aquellas por lo general han sido habilitadas por asociaciones ajenas a la autoridad auxiliar.

Si bien la labor de gestión recae en las autoridades municipales, pues los proyectos u obras de interés público para La Noria requieren la aprobación del ayuntamiento municipal, en el 2019 se realizaron obras gestionadas por un

diputado local, las cuales fueron la ampliación de la red de agua potable, la construcción de 11 cuartos – dormitorios para el mejoramiento de espacio en la vivienda y el inicio de la pavimentación de la calle Los Pozos, en la que el ayuntamiento proporcionó el material para la construcción y los vecinos la mano de obra.

V. Nombrar, a propuesta del Presidente de la Junta, al secretario y tesorero de la Junta Auxiliar, los que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente.

El cargo de tesorero quedó vacío en La Noria, la tesorería dejó de operar en el 2015, por lo que quien ejerce dicho cargo es el presidente auxiliar en turno. Respecto al secretario, éste fue asignado por el presidente de la junta, quien asiste sobre todo los fines de semana a redactar documentos para las sesiones de cabildo.

VII. En coordinación con el Ayuntamiento, garantizar el funcionamiento para la ciudadanía, de la o las ventanillas para servicios y quejas.

La atención que presta la Junta Auxiliar al público se proporciona en un horario de 10:00 a 14:00 horas y de 18:00 horas hasta las 22:00 horas. Durante las mañanas se suele acudir a recoger recibos de luz y de teléfono por parte de la población en general.

Asimismo, el horario vespertino resulta ser el más demandado, pues la mayoría de las personas acude a la Junta posterior a la jornada laboral o porque el clima cálido no es tan intenso a esa hora. Se tratan asuntos entre particulares y se les da seguimiento por medio de los jueces de paz que se encargan de realizar diligencias según corresponda.

IX. Impulsar los programas y las acciones implementadas por el Ayuntamiento en favor de las personas con discapacidad, niñas y niños, mujeres y personas adultas mayores, las que promuevan organismos nacionales e internacionales, así como llevar a cabo campañas de sensibilización y cultura de la denuncia de la población para fomentar el respeto hacia los mismos.

Una parte de la población de La Noria (jóvenes, madres solteras y adultos mayores) está inscrita a algún padrón de programas sociales, aunque usualmente son programas del gobierno federal. No hay información sobre los programas sociales propios del Ayuntamiento, tampoco se pueden consultar en línea puesto que el ayuntamiento no cuenta con un sitio web.

X. Preservar, enriquecer y promover las lenguas originarias, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad propios de los Pueblos Indígenas, así como sus usos y costumbres, fiestas, artesanías, vestimenta tradicional, expresiones musicales y gestionar ante el Ayuntamiento, los recursos económicos necesarios para este propósito.

Cada 8 de marzo se lleva a cabo un pequeño desfile en conmemoración al natalicio de Emiliano Zapata y como símbolo del movimiento agrario del país durante la época de la Revolución Mexicana. Cabe resaltar que las mujeres salen vestidas con atuendos propios de aquella época y los estudiantes (de preescolar, primaria y secundaria) desfilan por la explanada del ayuntamiento auxiliar. Se observa también la existencia de un busto en homenaje a Zapata así como una pintura de este personaje en las oficinas del Comisariado Ejidal.

Dentro de la mixteca poblana, la influencia del movimiento zapatista se ve reflejada en los comisariados ejidales, pues si se visita las oficinas de cada uno de ellos en los diferentes municipios, se encontrarán pinturas similares a las de La Noria, en donde hay siempre un campesino montando a caballo convocando al pueblo a la revolución, asimismo, se alcanzan a observar un elote y una cuña representando al trabajo en el campo.

Una vez que se han descrito las funciones que ejerce la Junta Auxiliar de La Noria en torno al marco legal y sus limitaciones, se debe mencionar que se observó, derivado de la investigación de campo, que la misma ejerce otro tipo de funciones que van más allá de lo legal: por un lado como medio de representación política y organización social, que a mi parecer está subestimada y que tiene un potencial democrático para la comunidad; y por el otro, como un medio para la consecución de objetivos particulares relacionados al clientelismo político y que describiré más adelante.

La Junta Auxiliar: entre representación democrática y clientelar

A través de cuestionarios y entrevistas realizadas a los habitantes de La Noria Hidalgo¹⁵⁷¹⁵⁸, principalmente a sus autoridades auxiliares, es que se obtuvo información que permite aproximarse al fenómeno en cuestión. Se debe señalar que previamente se realizaron cuestionarios¹⁵⁹ en otras comunidades¹⁶⁰ del mismo municipio con el fin de identificar casos en los que las relaciones clientelares se expresaran. Se puede decir que en algunas de estas comunidades se logró identificar testimonios que dan cuenta de la existencia de este tipo de relaciones.

Sin embargo, con el fin de delimitar el objeto de estudio y a determinados actores, se optó por el caso de La Noria Hidalgo puesto que hubo una mayor accesibilidad

¹⁵⁷ Cuestionario basado en la Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), 2008, INEGI, URL: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encup/2012/doc/c_basico_encup08.pdf. Consultado el 15/04/2019).

¹⁵⁸ Se pueden consultar los cuestionarios en el apartado del Anexo de la presente investigación.

¹⁵⁹ Cuestionarios también basados en la ENCUP del INEGI y entrevistas semiestructuradas a los habitantes de las distintas comunidades.

¹⁶⁰ Las comunidades donde también realicé entrevistas fueron Santa Cruz Tejalpa, Tlachinola y Atopolitlán. Dichos lugares son Juntas Auxiliares del municipio de Tehuiztzingo. Comparten características similares a las de La Noria Hidalgo: falta de acceso a bienes y servicios (ausencia de drenaje, de acceso adecuado a infraestructura en telecomunicaciones, falta de pavimentación, migración constante hacia los Estados Unidos, ubicadas en zonas rurales y con una marginación media en el nivel de pobreza). Asimismo, de acuerdo a los testimonios recabados, existen algunos problemas sociopolíticos en esas juntas auxiliares similares a los observados en La Noria Hidalgo como lo son la división entre las comunidades derivado de las elecciones en la junta auxiliar y prácticas clientelares con el fin de conseguir el voto por parte mediadores políticos.

y cercanía¹⁶¹ con sus habitantes y porque considero que el funcionamiento de su Junta Auxiliar permite acercarse a entender cómo operan estas burocracias en contextos rurales.

Una de las características más notorias de la Junta Auxiliar de La Noria es la carencia de bienes y servicios adecuados para su población¹⁶². Lo cual se entiende dadas las condiciones de marginación preexistentes en la localidad y en la propia región de la mixteca poblana. Esta carencia de servicios denota la incapacidad y el alcance limitado que tiene el Estado para hacerse presente en las juntas auxiliares.

Esto trae como consecuencia que sea necesario organizarse para, por de alguna manera señalarlo, hacer frente a esas carencias y ausencia de organización estatal. De hecho las juntas auxiliares son en sí mismas una expresión del Estado, pero de un Estado que para ciertos aspectos de la vida social en este contexto rural, como lo es la proporción de bienes y servicios, se ausenta. Aún con eso el Estado está presente y las juntas auxiliares son prueba de ello.

Para la organización de la vida social en La Noria es importante la Junta Auxiliar, puesto que es eje rector de la toma de decisiones políticas que le atañen a su población. Ni siquiera las autoridades municipales, que en teoría son las autoridades más próximas a la población, tienen un alcance real, mostrando un gran desconocimiento del acontecer de sus mismas localidades asentadas a su alrededor. Ante ese panorama, la única institución de representación y organización es la Junta Auxiliar, que es una expresión de la voluntad popular de sus respectivas localidades.

¹⁶¹ Se debe mencionar que la intención inicial de la presente investigación era realizar un estudio comparativo en donde pudiera observar las similitudes y diferencias del fenómeno clientelar entre cada junta auxiliar; sin embargo, cuando decidí realizar la comparación entre dos de las Juntas dada la información que había obtenido, en una de ellas (Tejalpa) el acceder a la comunidad de manera confiable se dificultó derivado del desmantelamiento de un laboratorio que producía estupefacientes, con lo cual se me recomendó (el presidente auxiliar en turno) mantenerme alejado de esa junta dada la desconfianza entre la población generada por dicho suceso.

¹⁶² No existe drenaje, hay un desabasto frecuente de agua potable, no hay infraestructura adecuada de telecomunicaciones (sin señal de telefonía celular e internet), sin pavimentación en la mayor parte de las calles de la comunidad, el cuerpo policiaco no cuenta con insumos suficientes para operar y la actividad comercial es nula dentro de la Junta.

Al ser una institución eje respecto a la representación política, cualquier asunto relacionado a resolver o mediar problemas sociales está bajo las manos de estas autoridades. Un mecanismo de sumo peso para resolver aquellas querellas es la asamblea, en la cual se busca la participación de la mayor parte de la población para informarles sobre las decisiones que se pretenden tomar y que afectarán a la misma.

¿Qué tipo de asuntos pueden tratarse en la asamblea? Desde temas de seguridad pública así como los proyectos que se planeen implementar para la comunidad. Es un medio informativo y deliberativo según sea el caso. Un megáfono es el medio mediante el cual se comunica a toda la comunidad de las reuniones próximas, como es un pueblo pequeño, el sonido de ese aparato es suficiente para estar informado sobre los asuntos de la Junta.

La Asamblea puede ser útil como mecanismo para recaudar fondos, que son utilizados para diversas actividades como lo son la feria que se organiza en marzo, la rehabilitación y mantenimiento de las oficinas auxiliares, la limpieza del panteón, la pinta de las escuelas entre otras.

Por medio de la Asamblea se informa respecto a los programas que se aplicarán en la comunidad y que provienen del gobierno federal, estatal o municipal. Las jornadas de vacunación, audiovisuales, odontológicas, de desparasitación a los animales, de difusión de actividades culturales y más. Como se aprecia, se trata de reuniones informativas. Sin embargo, no es el punto central enfocarme en la parte informativa sino en la deliberativa, la que tiene sentido como ejercicio democrático para la comunidad.

Resulta interesante que en medio de las asambleas informativas surge la deliberación, en la cual se abordan temas que de otra manera no tendrían cabida, particularmente los descontentos de la ciudadanía hacia la toma de decisiones que ha tomado el cabildo auxiliar o ante problemas entre particulares (que van desde la invasión de un terreno, el robo a una casa habitación o la falta de cooperación entre los habitantes). La falta de cooperación es uno de los temas

que más se abordan en las asambleas, frecuentemente se señala a quienes no han tenido la voluntad de apoyar en los asuntos comunes de la comunidad.

Los desencuentros pueden ser menores pero en otros casos no es así y requieren de la mediación de las autoridades durante la asamblea. En una de las asambleas en las que estuve presente, pude constatar el nivel de discusión que hay en ellas. De hecho, el tema para el que se convocó a la asamblea era para tratar asuntos sobre el campo en general, por lo que también estuvieron presentes las autoridades del comisariado ejidal, que como señalé en el capítulo segundo también tienen incidencia en cuanto a la toma de decisiones y la mediación del conflicto por las tierras. Durante el transcurso de la asamblea ésta se desvió del objetivo central para atender otro tipo de demandas y quejas ciudadanas que no habían tenido resolución durante cierto periodo de tiempo. Por lo que la asamblea, al no tener un orden sobre el asunto concreto a discutir, es orillada a tratar problemas -distintos a los que le dieron origen.

Considero que no es algo negativo el que ocurra dicho fenómeno, porque es el momento (la asamblea) en el que los habitantes de La Noria pueden expresar su opinión ante el público y autoridades, de otra manera es mucho más difícil que se atiendan sus peticiones. Incluso es el momento en el que los habitantes pueden confrontar a sus vecinos o a ciertos personajes de los cuales se han sentido agraviados por diversos motivos.

El punto es que la asamblea a la que convoca la junta auxiliar también sirve como un control de la tensión social, es una herramienta que permite (no en todos los casos resulta exitosa) darle una resolución a los problemas entre particulares y ser un mecanismo de representación ante el municipio. Esto tendría que verse expresado entre la relación del cabildo auxiliar con el presidente municipal, porque la presidencia auxiliar es el canal por el que se expresan acuerdos emanados de las asambleas, de la expresión de la voluntad de La Noria. Las negociaciones y el trato directo con las autoridades municipales están a cargo del presidente auxiliar,

quien mensualmente¹⁶³ tendría que informar a la comunidad sobre los planes a llevar cabo dentro de ésta.

La asamblea es una actividad que se practica en todas las juntas auxiliares del municipio de la mixteca poblana. Ya sean juntas auxiliares o inspectorías, en ellas se realizan asambleas con el fin de organizar a los poblados y exponer ante el gobierno municipal cuáles son los asuntos prioritarios que se requieren.

Sin embargo, si bien las juntas auxiliares logran encausar las demandas de sus respectivos poblados, no alcanzan a resolver y dar salida a todas ellas. Ello es así porque la misma legislación de las juntas delimita cuáles son sus atribuciones y por lo tanto su alcance es limitado. Por otro lado, se puede entender que el ejercicio de gobierno expresado en esta burocracia rural no puede por sí mismo atender y resolver todas las demandas pues es parte del arte de gobernar hacerlo en medio de la administración de recursos limitados y la disputa entre actores con intereses propios.

Pero si entonces se parte de una idea asistencialista en la cual el Estado tendría que brindar determinados bienes y servicios a su población, ¿qué ocurre cuando no es capaz de proporcionarlos dadas las condiciones preexistentes como las que hay en las juntas auxiliares? ¿Cómo se cubren esas necesidades si el aparato estatal se ve limitado a hacerlo? Considero que para analizar dicha situación habría que dar un vistazo a los fenómenos informales que por supuesto no están completados en el marco legal pero que adquieren un peso considerable en la práctica cotidiana de las juntas auxiliares.

¹⁶³ Cada mes el presidente auxiliar se reúne con el presidente municipal para tratar los asuntos de la junta y para recibir la participación correspondiente para la operación del aparato administrativo, sin embargo, es de resaltar que en la ley orgánica municipal y hacendaria del estado de Puebla, no hay ningún apartado donde se especifique el monto o cantidad que se recibe de participaciones. Por lo que se vuelve un tanto opaco el cómo se distribuyen dichos recursos.

La expresión clientelar

Considerando las preguntas anteriores sobre los límites que enfrenta la junta auxiliar, es menester identificar de qué manera se logran satisfacer las necesidades o demandas de este poblado, de cómo se ejercen prácticas que van más allá del marco legal y que se hacen presentes en determinados momentos, lo cual se describirá a continuación.

Cabe recordar al lector que se eligió estudiar la junta de La Noria Hidalgo porque años atrás (junio de 2015) identifiqué ciertas prácticas ligadas a la compra de material y herramientas de construcción que se otorgaban a los habitantes de La Noria a cambio del voto electoral, esto ocurrió en tiempos electorales en donde se habían elegido recientemente a las autoridades auxiliares. Ello llamó mi atención porque en aquel entonces la comunidad se encontraba dividida en el plano político entre las familias que apoyaban al Partido Acción Nacional (PAN) y las que apoyaban al Partido Revolucionario Institucional (PRI), según testimonios de diversos habitantes del poblado, resultado de la implementación de esas prácticas:

“A veces entre hermanos, primos y familia en vez de apoyarse se vuelve la guerra entre ellos, una guerra interna. En un pueblo tan pequeño que debió estar unido pero la división fue tremenda. Y es que los líderes no querían una unión real, saben que la unión es la fuerza, es la tranquilidad, es la prosperidad, es todo. Pero cada quién hizo lo que quiso, jalaban a 20 o 30 personas y negociaban con ellos, así les daban apoyos o dinero”¹⁶⁴.

Esto era así porque se cuestionaba la legitimidad del presidente auxiliar en turno, pues se pensaba que había obtenido el cargo mediante prácticas¹⁶⁵ que, en la literatura, podrían denominarse como clientelares, lo cual sorprendió a la

¹⁶⁴ Testimonio de Ignacio García Torres (07/07/2019)

¹⁶⁵ Prácticas como la compra del voto, el proporcionar materiales y herramientas para construcción (bultos de cementos, palas, picos, mallas, tabiques), acarreo de las personas de la tercera edad el día de la jornada electoral, la repartición de despensas e inclusive la amenaza de expulsar del padrón de beneficiarios de programas sociales a quienes no votaran por cierta plantilla postulante al cargo de la presidencia.

comunidad puesto que no había antecedentes de que este tipo de prácticas se suscitaran en la elección de las autoridades auxiliares.

Para investigar al respecto, en aquel entonces entrevisté tanto a autoridades como habitantes de La Noria. Cuatro años después, regresé a la comunidad y entrevisté nuevamente a sus autoridades auxiliares, para conocer qué había cambiado y si persistían dichas prácticas.

En el plan de trabajo que programé, acudí a la junta auxiliar con la intención de recabar información que pudiesen brindarme sus autoridades y habitantes en general. Diariamente acudía a dicho lugar para interceptar a alguna autoridad o habitantes y poder entrevistarles. Había días que la afluencia de personas era nula, mientras que los fines de semana, principalmente los sábados, se encontraba una mayor cantidad de personas en las oficinas. Ello era así porque cada sábado hay sesiones de cabildo y es el día en que la mayoría de los miembros de la Junta se hacen presentes.

De entre los diferentes testimonios obtenidos, pude percatarme de la influencia que tienen algunos personajes en la localidad, y que permitirán entender cómo es que las prácticas clientelares se llevan a cabo. De tal manera que las autoridades de la Junta Auxiliar ocupan un papel clave puesto que son actores conocidos por toda la comunidad. Tuvieron un apoyo electoral (principalmente por parte del PAN y el PRI) para ocupar sus cargos y existe esa cercanía con sus electores.

Cabe recordar al lector que las autoridades auxiliares se eligen mediante plebiscito con base en la convocatoria que lanza el Ayuntamiento. En la elección, y para transparentarla, participan el agente subalterno del Ministerio Público y un representante del congreso estatal. Para darle mayor certidumbre a las elecciones, para el caso poblano se recurre a la intervención del Instituto Estatal Electoral¹⁶⁶.

Se debe señalar además que generalmente se conoce a las personas de acuerdo a la familia a la que pertenecen. Se habla de los “Guevara”, los “Peláez”, los

¹⁶⁶ Óp. cit. *Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla*, Artículo 225.

“Girón”, los “Aguilar”, entre algunas otras familias. Es algo de esperarse considerando que es una comunidad que apenas supera los 1000 habitantes¹⁶⁷. Se pudo notar que entre algunas familias hay cercanía mientras que en otras hay enemistades que datan de los años ochenta.

Una de las características de esta comunidad es que en el pasado los grandes problemas que surgían entre familias eran resueltos por medio de aquello llamado como “ajuste de cuentas”, donde el asesinato era la solución para darle fin a las rencillas. Esto es algo que si bien es cierto ya no se expresa en gran medida, sigue siendo una forma en la que las familias arreglan, o empeoran, los problemas entre sí.

Esto es relevante porque muestra los remanentes de una comunidad donde la existencia del estado de derecho, y por tanto la autoridad, es en los hechos prácticamente nula. El fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos fue cambiando esta tendencia pues los habitantes más jóvenes se verían orillados a buscar fuentes de empleo en el exterior, dejando de lado las rencillas al no estar habitando en la comunidad, por lo que los problemas disminuirían entre algunas familias; y lo que trajo, además, de los ya conocidos conflictos entre familias, fue la llegada de banda o pandillas de jóvenes.

Este es un problema que ha tenido que ser atendido por las autoridades de La Noria, puesto que el aumento en el consumo y venta de drogas, así como el robo habitación y aumento de violencia, atañen a las labores de seguridad de la junta. De tal modo que la junta auxiliar apela a que las familias puedan atender estos problemas y controlar a los jóvenes que los generan.

Lo anterior toma relevancia porque busco dar a conocer cómo el peso de la familia es notorio en La Noria, y es que sin éstas no se puede hacer política, se necesita convencer, no solamente a los habitantes de manera particular, sino a la familia en su conjunto para que estos participen y apoyen a las labores que atañen al

¹⁶⁷ De acuerdo a datos del INEGI, Espacio y Datos de México, URL: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espaciodydatos/default.aspx?ag=211570008>, (Consultado el 06/08/2020).

colectivo en su conjunto, por lo que se debe prestar atención a la política familiar¹⁶⁸.

Es entonces cuando empiezo a suponer que si la política familiar tiene un peso considerable dentro de la comunidad, habrá actores externos que buscarán a éstas con el fin de utilizarles como medios para la consecución de apoyo electoral. Actores que conocen las rutinas y necesidades de estas familias y que entablan una relación de amistad instrumental bajo la cual se les ofrecerá obtener beneficios a cambio de apoyos.

Esos actores externos pueden ser políticos como el gobernador del Estado, el presidente municipal así como los miembros del cabildo, diputados federales y diputados locales. De hecho los servidores públicos del ayuntamiento potencialmente pueden ser actores que hagan uso de su puesto con el fin de obtener apoyo político por parte de las comunidades.

Por otro lado, los médicos de la cabecera municipal de Tehuizingo tienden a relacionarse en la vida política, pues al atender diariamente a un alto número de pacientes (en su mayoría personas adultas mayores) su vínculo con estos es continuo y logran ganarse la confianza de sus pacientes:

“Al doctor (el candidato en ese entonces (2015) y hoy expresidente municipal) lo conocía, íbamos a consultas. Era una buena persona, él era un buen doctor, pero como presidente municipal nomás no [...] Fuimos promotores del voto, yo junto a otras tres personas apoyamos al doctor. Estuvimos invitando a familias. El doctor nos dijo que nos podía apoyar dándonos trabajo a mí y a mi hija, quien es madre soltera; pero nada más le dio trabajo a mi hija durante un año, luego la despidió”¹⁶⁹.

Por medio de esa confianza es como comienzan a pedir apoyo para su futura candidatura, por lo que tener un consultorio es una forma de dar un salto a la

¹⁶⁸ Por política familiar me refiero a las relaciones entre las distintas familias de la comunidad que se ven envueltas en asuntos políticos donde los padres, tíos, hijos, primos y demás participan. Ejemplos de esto lo son la participación de miembros de cada familiar durante el proceso electoral para apoyar a algún cierto candidato político.

¹⁶⁹ Testimonio de Maricruz Reyes Trinidad, habitante de La Noria. (10/07/2019)

política del municipio. Como dato adicional, tan solo en la administración municipal del 2014 - 2018 quien ocupó la presidencia fue justamente un médico¹⁷⁰. Ahora bien, los actores externos por sí solos no son suficientes para que obtengan apoyo electoral, requieren de quienes les apoyen y difundan sus propuestas; es decir, requieren de operadores, quienes se encargarán de conseguir que entre vecinos y conocidos voten por el candidato, quien les ha depositado su confianza.

Estos actores externos podrían ser identificados como *patrones* que requieren de *brokers* o *intermediarios* para cumplir con sus objetivos; sin embargo, podría ocurrir que los mismos actores externos fuesen a su vez intermediarios porque han recibido órdenes de determinado partido político para hacerse de apoyo electoral. Esto conlleva reflexión respecto a cómo los partidos políticos se convierten en maquinarias políticas y ponen en operación recursos y prácticas con el fin de atraer votantes, recurriendo a intermediarios de distintos niveles de gobierno o incluso a particulares.

Si bien la presente investigación no se centra en el análisis de los partidos políticos y de las estrategias que ponen en marcha, sí es importante considerarles como elemento que forma una de las partes en estas prácticas clientelares, esto es así porque los partidos pueden destinar recursos (de manera legal o ilegal) para la puesta en marcha de su estructura o maquinaria política.

Los actores externos de los que se ha hecho mención acuden a otros actores, que serán los intermediarios en La Noria, pues habitan en ese sitio. Estos intermediarios de la junta auxiliar suelen ser personajes que son bien conocidos dentro de la población, que gozan de buena reputación, ya sea porque han participado activamente en la administración de la junta o porque han aportado en el pasado recursos para mejorar las condiciones del poblado. Inclusive hay quienes son afines a la política porque consideran que siempre les ha agradado y atraído participar en los asuntos públicos:

¹⁷⁰ El presidente municipal era Juan Pablo Rincón Moreno del Partido Acción Nacional (PAN), Ayuntamiento de Tehuiztzingo, 2014, URL: http://www.tehuiztzingo.gob.mx/work/models/21157_tehuiztzingo_puebla/Template/4/1/paginas/ayuntamiento/semblanza_presidente.html, (Consultado el 15/05/2020).

“Yo invitaba a la gente a votar por mi candidato, había gente que también hacía lo mismo. Yo siempre he mantenido buena relación con la gente, siempre lo he dicho; primero está la amistad, si me apoyan o no pues está bien. Aceptamos a los candidatos para que haya servicios, apoyos para la gente del pueblo o donde haya un problema. Me considero una persona sociable y respetuosa, quizás por eso la gente me sigue, siempre muestro respeto por la gente, participo en los eventos de la comisaría. En la presidencia auxiliar fui suplente de regidor de salud. Participo por mi pueblo, yo lo poquito que pueda aportar lo hago por mi pueblo, he apoyado a la clínica y a las escuelas. Pregunta, hay personas que pueden comprobarlo. He participado en todo, fui reina de belleza y también he apoyado en la iglesia”¹⁷¹.

Estos intermediarios gozan de cierto nivel económico que les permite participar constantemente en la política local, esto se explica en parte porque sus necesidades básicas están cubiertas al recibir remesas por parte de familiares (principalmente hijos) desde los Estados Unidos. De tal manera que estos intermediarios crean una amistad, que señalaré como instrumental, con los otros patronos / intermediarios externos.

Políticos, miembros del ayuntamiento y particulares se acercan a estos otros intermediarios para ofrecerles su amistad, para pedirles que les apoyen con la campaña política. Pero no es tan sencillo pedir apoyo, éste previamente debió haberse creado por medio de la confianza, sin ésta, es una tarea difícil el que se ganen adeptos. Todo tipo de promesas, bienes y servicios deben ofrecerse para convencer a los intermediarios de participar en el apoyo para la consecución de votos.

Estas promesas o compromisos pueden ser de todo tipo, desde el ocupar un cargo público si el partido político y el candidato ganan el cargo para el que contienden, hasta el recibir despensas, dinero o favores más adelante. Se tratará

¹⁷¹ Testimonio de Maricruz Reyes Trinidad (previamente citado).

de esta idea de la reciprocidad en el intercambio, “de favores por votos” como diría Javier Auyero.¹⁷²

Personas interesadas en obtener algún bien a cambio, inclusive amistad, participarán eventualmente en la promoción del candidato al cargo público. Al aceptar la encomienda del *patrón*, los *intermediarios/operadores del voto* entonces comienzan a realizar proselitismo en favor de sus patrones dentro de sus respectivas comunidades. Acuden casa por casa invitando a los demás a votar por determinado candidato, convenciendo a los votantes que de hacerlo también se verán beneficiados por las políticas que implemente el futuro presidente, diputado o afín.

“Aquí yo he ayudado. Hay gente que está conmigo, la gente me conoce; el político se me acerca y me pide que le junte gente. “Oye, dale a la gente”. Les he llevado gente y no cumplen. Hemos apoyado a muchos expresidentes y estamos sobre ellos todo el tiempo, pero no cumplen. Yo lo que primero hago es dialogar con la gente, hacerles ver muchas cosas; es su decisión si me apoyan o no. Si el candidato gana, vamos a luchar por lo que se les prometió, pero al final, la gente de Tehuizingo no cumple”¹⁷³.

La participación de estos intermediarios locales es activa porque consideran que podrán obtener algún beneficio personal. Uno partiría de la idea de la elección racional en la cual el individuo siempre buscará racionalizar las mejores opciones para la maximización de sus beneficios, lo cual suele ocurrir porque a estos intermediarios se les proporcionan incentivos o pagos a cambio de apoyo político. Y sin embargo, destaca que en el discurso, algunos de estos intermediarios considerarán o creen que es importante obtener apoyos no meramente individuales, sino colectivos, que logren beneficiar en cierta medida a toda la Junta.

¹⁷² Idea retomada del trabajo de Javier Auyero, *¿Favores por votos?, Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*, obra que ya se ha citado con anterioridad en la presente investigación.

¹⁷³ Testimonio de Rosendo Trinidad (15/07/2019).

Otros de los actores externos que comenzaron a ganar apoyo en La Noria fue Antorcha Campesina¹⁷⁴, asociación conocida por su estructura piramidal y clientelar. En sus redes sociales anunciaban (Twitter¹⁷⁵) el 14 de marzo de 2020 que habían entregado 11 cuartos dormitorios y la ampliación de agua potable en beneficio de esta comunidad. Por lo que uno puede percatarse de la capacidad que tiene esta organización de incidir en las tareas que el municipio y la junta auxiliar no pueden satisfacer ni atender.

Lo descrito en el párrafo anterior llama la atención porque Antorcha Campesina se adjudicó la realización de mencionadas obras, y sin embargo, en el primer informe del gobierno municipal de Tehuiztzingo¹⁷⁶, el presidente municipal reconoce y agradece la gestión de dichas obras por un diputado federal llamado Libardo Hernández Sánchez, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien a su vez es reconocido y tiene el apoyo por parte de Antorcha Campesina para trabajar en conjunto en la mixteca poblana¹⁷⁷.

Esto demuestra cómo por un lado se reconoce desde las autoridades institucionales (el gobierno municipal) la gestión y labor de un legislador local, y al mismo tiempo el movimiento antorchista se hace presente en las comunidades desde el

¹⁷⁴ Sánchez Gudiño señala que “esta organización fue creada en 1974 en Tecamatlán, Puebla (mixteca poblana) por egresados de la Universidad Autónoma de Chapingo, dirigidos por Aquiles Córdova Morán, militante del Partido de la Clase Obrera Mexicana (PCOM), escisión del Partido Comunista Mexicano. Antorcha Campesina pronto se tornó en un grupo de choque de la Federación Nacional de Organizaciones Bolcheviques (FNOB). En sus orígenes, en el campo agredía a los grupos opositores y partidos de izquierda. Asimismo, en las comunidades donde se asentaban generaban división para luego dar a paso a la agresión física. Posteriormente tuvo presencia en el plano nacional a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Su política es la del clientelismo, con la cual ha logrado llamar la atención del campesinado; es una organización que de cierta forma representa los intereses más urgentes de las organizaciones campesinas”. Para mayor información al respecto véase Hugo Sánchez Gudiño, *Génesis, desarrollo y consolidación de los grupos estudiantiles de choque en la UNAM (1930-1990)*, UNAM-Facultad de Estudios Superiores Aragón-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp. 316-317

¹⁷⁵ Movimiento Antorcha Campesina Tecamatlán, Twitter, 14 de marzo 2020, URL: <https://twitter.com/MovTecomatlan/status/1238858922066186240>, (Consultado el 13/05/2020).

¹⁷⁶ Sesión Solemne del Primer Informe del Gobierno Municipal de Tehuiztzingo, videograbación de Facebook, 2019, <https://www.facebook.com/Tehuiztzingo2020Oficial/videos/973545056328725/>, (Consultado el 13/05/2020).

¹⁷⁷ *Ya es Libardo Hernández Sánchez diputado local por el distrito 23*, Movimiento Antorcha Campesina, México, URL: <http://www.antorchacampesina.org.mx/noticias.php?id=45890#.XpOQBf1KjIU>, (Consultado el 13/05/2020).

accionar de un partido político, porque es necesario recordar que Antorcha Campesina ha sido identificado como organización informal del PRI para operar en zonas marginadas del país.

Cada determinada temporada se puede observar el operar de esta organización entre la población: proporcionan material para construcción a quienes están afiliados: ladrillos, láminas, animales de ganado (chivas, vacas y gallinas), inclusive se proporcionan servicios para adquirir de manera gratuita televisión de paga, permiso para manejar taxis piratas en la ruta de la carretera La Noria Hidalgo - Tehuiztingo, se proporcionan despensas mensualmente para adultos mayores y hasta existe una escuela no reconocida por la SEP que brinda educación de nivel preparatoria.

Asimismo, la pavimentación de algunas calles ha sido llevada a cabo en gran medida por Antorcha Campesina, lo que probablemente es de lo más reconocido por los habitantes de La Noria y sus autoridades, porque las construcciones “se quedan, nadie se las lleva”¹⁷⁸, por lo que consideran que es un beneficio el que se lleven a cabo este tipo de obras sin importar quién las construye y con qué fines:

“Aquí en la Noria los de Antorcha entraron y han pavimentado varias calles, conozco a muchos activistas de Antorcha. Me gusta que sea una organización bien cimentada. Ellos se plantan y le ofrecen a la gente. Antes ibas a Tecamatlán [bastión de Antorcha Campesina] y estaba bien feo, hoy tú vas y ahora está mucho mejor que Tehuiztingo o Acatlán, hasta hospital tienen, y la entrada del municipio es una preciosidad, ya lo han remodelado todo.

También nos vendieron chivas, de a 300 pesos cada una, cuando su valor es de 1000 pesos en otros lados. Tienen un proyecto para pavimentar más calles aquí. Si la Noria estuviera con Antorcha esto se levanta. Antorcha me invitó a lanzarme como candidato auxiliar para la Noria, si yo aceptaba, me dijeron que al otro día me traían material para pavimentar, pero no lo acepté porque ya me voy a jubilar, ya no puedo”¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Palabras del presidente municipal de Tehuiztingo en su primer informe de gobierno.

¹⁷⁹ Testimonio de Rosendo Trinidad (previamente citado). (15/07/2019).

Es en este momento donde pueden comenzar los problemas al interior de las comunidades al existir distintos operadores del voto, pues ante las diversas opciones, los habitantes optarán por la que más les convenga. En principio no implicaría ningún problema el que existan un abanico de opciones políticas, pero el asunto se complica cuando las familias de las comunidades entran en desacuerdo por la elección de un candidato. Es decir, si dentro de las familias hay alguien que decide votar en contra de un candidato al que previamente habían prometido su voto o que simplemente rompen la tradición que marcaba que se votase por cierto partido, entonces se genera un conflicto que conlleva consecuencias que es necesario abordar.

Al entrar en conflicto las familias, esto puede escalar a un problema colectivo que se ve reflejado en la división política de la comunidad respecto a la toma de decisiones en conjunto para resolver problemas comunes y provocando una pérdida de apoyo hacia las autoridades auxiliares. La cohesión social de la junta entonces se ve afectada y parece perderse.

De entre los testimonios recabados, un miembro del cabildo describía que en las anteriores elecciones (2014-2018) de la presidencia auxiliar se había acordado ir por una planilla única, era un acuerdo al que habían llegado en la asamblea. Todo parecía marchar de acuerdo a la decisión tomada, sin embargo, semanas antes de la elección, una diputada local¹⁸⁰ originaria de La Noria intervino de manera directa apoyando públicamente a un candidato que era distinto al que la comunidad había acordado.

“Yo traté de participar [como candidato a la presidencia auxiliar], pensé que había que unirnos para trabajar, pero luego vino la diputada [la diputada local Rocío Aguilar del PAN] y ya no quedé yo, y yo quería trabajar con el pueblo. Al final puso al presidente (al presidente auxiliar). Yo estaba inconforme con eso

¹⁸⁰ Se trataba de la entonces diputada local María del Rocío Aguilar Nava del Partido Acción Nacional y del distrito XXIII de Acatlán de Osorio.

[...] El día que voté mi familia estaba dividida, nos hacen pelear entre hermanos y primos, ¿Para qué pelearnos?”.¹⁸¹

Dicha legisladora aportó recursos económicos, material para construcción, picos, palas, láminas y bultos de cemento para que estos fueran repartidos a quienes votaran por el candidato que ella apoyaba. Dicha práctica, según el testimonio, no se había llevado a cabo en ningún momento de la historia reciente de La Noria, al menos no al nivel de las elecciones para elegir a las autoridades auxiliares, por lo que fue algo sin precedentes que sorprendía a los habitantes y a la planilla que perdería la elección ante el nuevo candidato.

Es menester reflexionar en este suceso porque parece que marca un antes y un después sobre las prácticas políticas clientelares en una comunidad tan pequeña. Se trata entonces de cómo se hace visible el clientelismo en las elecciones de la Junta Auxiliar. Cabe señalar que las prácticas clientelares ya existían desde antes de las confrontaciones político familiares en la Junta Auxiliar y de la pluralidad política quizás marcadamente durante la época del partido hegemónico (PRI), y esto suele verse reflejado en la política municipal, pero para el caso de La Noria, da cuenta del surgimiento de un fenómeno en un nivel todavía más cercano a la población, dada la naturaleza e idea de proximidad de las juntas auxiliares. Es un antes y un después porque comienzan prácticas que antes no eran tan visibles o que ahora llegaron producto de la pluralidad política y de la puesta en marcha de estrategias político - electorales.

Así entonces el conflicto entre familias surgió puesto que no se respetó el acuerdo al que había llegado la asamblea. Primos, hermanos, tíos, amigos y compañeros estaban divididos, más de la mitad de la comunidad dividida por las elecciones de su autoridad. Esto traería problemas de legitimidad hacia el presidente auxiliar que

¹⁸¹ Testimonio de Zeverino Cruz Rodríguez (12/07/2019).

logró ganar mediante prácticas clientelares¹⁸², pues los inconformes lo señalaban como alguien que no jugó limpio y al cual no le tendrían ningún respeto.

La situación empeoraría cuando los habitantes empezaban a percatarse que el presidente auxiliar tomaba decisiones que llegaban a beneficiar sólo a su círculo cercano o a quienes habían votado por él. Esto se podía observar en que los conocidos del presidente auxiliar recibían¹⁸³ apoyos (despensas y materiales para construcción principalmente) que excluían a la mayor parte de los habitantes.

Inclusive se condicionaba a los adultos mayores a asistir a eventos proselitistas o a apoyar a cierto grupo de colaboradores del presidente municipal, de lo contrario, se les retiraría del padrón de beneficiarios:

“Ella [la diputada local] ha utilizado esos programas para su beneficio, ha utilizado que si no votan por el partido que ella quiere le van a quitar el apoyo, y la gente, como es humilde, no sabe de los procesos, la gente se lo cree y votan por ella. Ha utilizado esos programas para poder obtener su poder. La ha ayudado Dios, porque sus engaños y mentiras es lo que la llevaron al poder. Era promotora de Oportunidades, ella fue mi secretaria. Me ganó la delantera. Pero no soy egoísta, si lo logró, adelante, pero que sea para cosas buenas”¹⁸⁴

Las conocidas “vocales”¹⁸⁵ al poseer conocimiento de la población, se vuelven personajes que potencialmente podrían ser mediadoras dentro del entramado clientelar, un buen ejemplo de esto se expresa en la intervención de la diputada local que intervino años atrás en la elección del presidente auxiliar, pues ella fue vocal en el programa Oportunidades (después Prospera y hoy conocido como Becas para el Bienestar Benito Juárez).

¹⁸² Días previos a la elección se repartieron picos, palas, cemento y dinero a quienes apoyaran a la plantilla que ganó las elecciones. Dicho material se resguardaba en las casas de simpatizantes de la diputada local.

¹⁸³ Apoyos que provenían de la diputada local de aquel entonces (2015), familiar del presidente auxiliar en aquel año.

¹⁸⁴ Testimonio de Isidro Marín Lucero, expresidente de la Junta Auxiliar de La Noria, (16/07/2019).

¹⁸⁵ Aquellas mujeres responsables de repartir los recursos provenientes de los programas sociales y quienes tienen acceso a un padrón de beneficiarios.

Al respecto, el Coneval advertía sobre este tipo de prácticas, que aquí vamos a llamar informales, que podrían ocurrir y desvirtuar los objetivos- principios del programa Prospera ante la presencia de particularismos y grupos de interés: “La gestión de los subsidios de los programas productivos está supeditada a prácticas institucionales profundamente arraigadas en la lógica operativa de los actores movilizados: la corrupción, el clientelismo y el rentismo son distintas prácticas que sustituyen el propio objetivo del programa y anulan cualquier posibilidad de planificar políticas públicas que promuevan el desarrollo productivo. Los servidores públicos, los grupos de interés y otros tipos de actores involucrados en estas prácticas son los principales beneficiados de estas partidas presupuestarias, sea para su beneficio personal directo o para incrementar su influencia y poder político”¹⁸⁶.

Esto demuestra que los programas sociales no están blindados integralmente de ser utilizados para fines clientelares, de hecho son medios para la consecución de apoyo electoral. La directora del hoy extinto programa Prospera, consideró que: “[...] cada componente [del programa] era una forma de control que obligaba a muchas cosas, como ir a mítines políticos, a votar por un partido. Se daba el uso electoral. Se creó una supuesta contraloría social, en la que las vocales, a las que el año pasado les empezaron a dar un salario, más de 300 mil mujeres, son las movilizadoras de partidos políticos. Decidían quién entraba o no al programa.”¹⁸⁷

Prácticas como el uso de programas sociales para fines distintos a los establecidos, la división política y el descontento de los habitantes de La Noria tendría consecuencias para las autoridades electas, pues no recibirían el apoyo suficiente de sus habitantes, la toma de decisiones carecía de apoyo popular y la autoridad era pasada por alto, durante un largo periodo se desdeñó la labor administrativa de la junta y la situación incluso empeoraría con la desaparición

¹⁸⁶ *El Progreso, Oportunidades, Prospera. A 20 años de su creación*, Coneval, México, 2019, URL: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf, p. 565, (Consultado el 15/06/2020).

¹⁸⁷ Angélica Enciso, *Acaba el clientelar Prospera; surge el Programa Becas Benito Juárez*, La Jornada, miércoles 30 de enero de 2019, URL: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2019/01/30/acaba-el-clientelar-prospera-surge-el-programa-becas-benito-juarez-4641.html>, (Consultado el 15/06/2020).

temporal del Registro Civil. Una junta auxiliar perdió su legitimidad y su funcionamiento se vio mermado derivado de prácticas clientelares, aquí el clientelismo lo que trajo fue división, un descontento generalizado y un mal manejo de la administración pública local.

Esta ruptura entre los habitantes permaneció durante un periodo de cuatro años y estuvo a punto de influir en las elecciones del año 2018, llegando incluso a suspender la jornada electoral¹⁸⁸ para renovar los cargos en julio puesto que hubo inconformidad al presentarse una sola planilla. Sin embargo, la presidencia municipal resolvió tal problema y se declaró a un nuevo presidente auxiliar. Éste tendría, a comparación de su predecesor, un mayor apoyo entre los habitantes.

De hecho, los testimonios que recabé consideraban que la comunidad había logrado generar un consenso al recibir con buenos ojos al nuevo presidente auxiliar, por lo que la unidad se estaba recuperando luego de experimentar una ruptura muy notoria y que tuvo consecuencias nada favorable en la administración auxiliar anterior.

Pero habría que cuestionarse qué es lo que cambiaría en este nuevo escenario para que esa supuesta “unidad” regresara a La Noria. Tendría que entenderse que por un lado hay una mayor aceptación del candidato al considerarse electo limpiamente; no hubo injerencia de algún actor externo (como la diputada local que había intervenido en las elecciones cuatro atrás y que para esta ocasión no lo hizo puesto que perdió su diputación y probablemente su capacidad de incidir en la política de la comunidad) ; y se realizaron elecciones en un contexto bajo el cual el partido político Morena tuvo un fuerte impacto en la sierra mixteca ganando un buen número de diputaciones federales, locales y presidencias municipales¹⁸⁹, por

¹⁸⁸ Claudia Espinoza, *En Puebla suspenden elecciones en 10 juntas auxiliares por irregularidades*, El Heraldo de México, México, 27 de enero de 2019, URL: <https://heraldodemexico.com.mx/estados/en-puebla-suspenden-elecciones-en-10-juntas-auxiliares-por-irregularidades/>, (Consultado el 18/05/2020).

¹⁸⁹ La alianza Juntos Haremos Historia (Morena, Partido del Trabajo y Encuentro Social) arrasó al obtener la victoria en 14 de 15 distritos federales en *Morena arrasa diputaciones locales y federales*, The Mixteca Times, 10 de julio de 2018, URL: <https://themixtecatimes.giganettv.com.mx/2018/07/10/morena-arrasa-diputaciones-locales-federales-en-puebla/>, (Consultado el 18/05/2020).

lo que la injerencia de otros partidos como (PAN, PRD y PRI) se vio disminuida sustancialmente.

Si esto es así podría ser que las estructuras partidistas de partidos como la alianza PAN-PRD-MC se vieron limitadas para operar y conseguir suficientes votos ante la estructura de Morena, por lo que se tendría que indagar en otra investigación sobre cómo operaron éstas a nivel municipal, puesto que en el nivel auxiliar no parece haber suficiente evidencia que muestre su operatividad.

Entre los habitantes de La Noria pude percatarme de un sentimiento de nostalgia por el pasado en el cual la población percibía que antes de la alternancia política en el estado de Puebla y en el municipio su comunidad era muy “unida”, pues podían tomar decisiones donde la mayoría estaba de acuerdo, lo cual representa un punto en la historia política del país donde sólo se tenía una opción política: el Partido Revolucionario Institucional. Y es que para el caso del municipio de Tehuitzingo, fue hasta el año 2014 donde hubo alternancia política, siendo el PAN el nuevo partido encargado de la administración para en 2018 Morena tomar la riendas de la administración pública municipal.

De acuerdo a los cuestionarios levantados¹⁹⁰, hay un patrón común respecto a la importancia que tiene para las personas de esta comunidad que el gobierno se haga cargo de los asuntos públicos, es decir se deposita una confianza notoria en que el gobierno resuelva los problemas de su población, por lo que sigue prevaleciendo esa visión asistencialista respecto a qué espera la población de sus autoridades, algo que sigue siendo, a mi parecer, una muestra de la verticalidad con la que las personas esperan que se tomen decisiones para brindar soluciones.

Se podría considerar que el clientelismo en La Noria generó problemas familiares al interior de la comunidad por lo ya descrito párrafos arriba del año 2014 al 2018. Para 2019, las autoridades auxiliares consideran que la unión entre los habitantes empieza a recobrase y comienza una nueva etapa de esfuerzo en comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

¹⁹⁰ Retomando algunas preguntas de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política del INEGI.

Y pese lo anterior, las prácticas clientelares siguen estando presentes, tan solo el caso de Antorcha Campesina ilustra esta forma de hacer política. Las autoridades auxiliares reconocen que han recibido apoyo y recursos de esta organización que se conoce como una clientelar. Pero en este caso, ésta parece no haber incidido como tal en el proceso reciente de las elecciones auxiliares.

Lo que me lleva a suponer que en tanto el proceso electoral de la junta auxiliar no se vea significativamente afectado por actores externos a la comunidad, el clientelismo seguirá siendo visto como una práctica cotidiana y normalizada. Que de hecho es una fuente para la obtención de bienes y servicios que de otra manera sería imposible obtener ante las limitantes en el accionar del Estado.

El peso y eficacia de las estructuras clientelares dependerá del tipo de comunidad en la que operan, de las necesidades de cada una de éstas y del nivel de cohesión o división en la que se encuentren inmersas. De ahí la relevancia por no perder de vista qué sucede en otras juntas auxiliares para así poder analizar las similitudes y diferencias en las que opera el clientelismo.

Una explicación teórico - analítica

Al reconocerse prácticas clientelares en La Noria, ¿de qué tipo son? ¿La literatura nos permite explicar lo que sucede en esta Junta Auxiliar? En principio sí, pero hay que desglosar los elementos que coadyuvan a entender éste fenómeno. Por lo que retomando las herramientas teóricas del capítulo I sobre el clientelismo político, se buscará dar una explicación de que ocurre en La Noria.

Entre las diversas funciones que tienen las instituciones, una de ellas es el mediar el conflicto entre los individuos de cada sociedad, éstas han sido creadas con el objetivo de brindar mejores condiciones de vida y una salida ante las disputas propias de la cotidianidad humana.

Desde esa perspectiva y como parte del estudio de las instituciones, se aprecia que las juntas auxiliares fueron diseñadas con el fin de atender y ordenar la vida social en comunidades donde el gobierno municipal no tiene un pleno alcance, las

juntas son una extensión de las instituciones municipales. Se trata de instituciones formales, que para el caso es un tipo de burocracia en una zona rural, que tiene como fin incidir en el comportamiento y valores de los individuos, como diría Guy Peters¹⁹¹.

Dichas juntas auxiliares han acompañado el proceso de descentralización política del Estado mexicano y han perdurado desde entonces, buscando incidir en el comportamiento de los individuos. Por lo que no está de más, el señalar que se trata de instituciones, que aún con sus limitaciones para operar, son producto de reformas que se llevaron a cabo para reestructurar la figura del municipio. Es pertinente recordar que el institucionalismo histórico ayuda a entender a estas juntas, pues retoma la idea e importancia que tienen las instituciones para generar pautas de comportamiento a lo largo del tiempo y de cómo éstas son una herencia de instituciones previas.

Pero si bien las instituciones formales configuran la vida en sociedad, no basta un análisis de lo formal para comprender los procesos reales que influyen en las pautas de comportamiento entre los individuos, pues es necesario visualizar otros fenómenos que escapan de la institucionalización formal, por lo que se recurre al análisis de las instituciones informales para entender esos otros fenómenos como lo es el clientelismo político.

Lo anterior sigue la línea que inició y discutió Guillermo O'Donnell respecto a lo que él denominó como "la otra institucionalización"¹⁹² en América Latina, y que era necesario estudiarla para entender cómo es que se estaba reformando y procesando la democracia en la región. O'Donnell consideraba que existía un fenómeno particularista que equiparaba con las relaciones clientelares, y que éstas lograban ser igual de importantes respecto a la capacidad de influencia en la política que las mismas instituciones formales de la democracia.

¹⁹¹ Peter, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 36

¹⁹² Óp. cit. O'Donnell, Guillermo, p. 233

Una vez que O'Donnell abrió esa pauta para la investigación de esa otra institucionalización, los autores Helmke y Levitsky retomarían ese postulado para enfocarse en el surgimiento y funcionamiento de las instituciones informales¹⁹³. Y para el caso de las prácticas clientelares en la junta auxiliar de La Noria Hidalgo, es pertinente rescatar los elementos teórico - analíticos de la tipología que proponen ambos autores.

En ella, se consideraba que en regiones de Latinoamérica con un bajo nivel de institucionalización, predominarían las instituciones informales complementarias y sustitutivas, las primeras surgen como complemento de las instituciones formales, permiten que, junto a las instituciones formales ya existentes, se logren los objetivos para los cuales fueron creadas las formales. En tanto que las segundas, las sustitutivas, logran sustituir a aquellas instituciones formales que, ya sea por su inexistencia o debilidad, no logran cumplir con el fin para el que fueron creadas.

El caso del clientelismo político en La Noria Hidalgo bien puede ser analizado desde esta última perspectiva, pues en esta comunidad, el clientelismo político se vuelve un mecanismo que sustituye la provisión de bienes y servicios que en principio el Estado tendría que brindar y que por su limitada capacidad de acción y atención, no lo lleva a cabo. Si no es a través del clientelismo, dicha comunidad difícilmente podría obtener respuesta a sus necesidades. Quienes han optado por participar en esas relaciones clientelares, están motivados por diversas razones pero una de ellas es la necesidad de acceder a insumos, que dada su situación económica, no pueden adquirir de otra forma. El clientelismo es una forma, en ocasiones efímera, de enfrentar las carencias en una comunidad marginada económicamente, donde la fuente de ingresos principal proviene de las remesas, pues al interior de la comunidad es prácticamente inexistente la generación de ingresos.

Sin duda, lo que acontece en La Noria Hidalgo puede ser descrito como una expresión del clientelismo político, pues existe ese intercambio recíproco de favores entre dos o más personas: un patrón, un mediador y un cliente. Se trata de

¹⁹³ Óp. cit. Gretchen Helmke y Steven Levitsky, p. 2

una relación en la que los diversos actores poseen cierto acceso a recursos, A tiene el acceso a recursos para ofrecer a B, y B necesita de éstos por diversas razones. Creándose una amistad instrumental en la que puede generarse cierta dependencia en la búsqueda de beneficios.

Estos beneficios que se adquieren suelen visualizarse como recompensas particularistas, que benefician a un cierto actor (se podría incluso buscar explicar éste comportamiento desde la teoría de la elección racional) y sin embargo, puede darse el caso en el que dicha lógica particularista sea distinta y se vuelva una colectiva, por un momento podría pensarse en cierto grado que eso ocurre en el caso de La Noria, deduzco ello porque en el discurso de algunos testimonios, se identifica que hay cierta aceptación de recibir apoyos con el objetivo de beneficiar a la comunidad en su conjunto sin importar de quién provenga. Un buen ejemplo reside en la construcción de obras realizadas por actores externos a la comunidad, se acepta que se lleven a cabo con la idea de que dichas construcciones se quedarán de forma permanente en la localidad.

Esta idea permite entender el grado de aceptación que se tiene respecto a las cuestiones materiales, en tanto la población obtenga bienes y servicios, pues de otra manera es altamente probable que no se tuviera acceso, es bienvenida cualquier ayuda. Sin embargo, al hacer un análisis sobre este tipo de acciones, se identifica que en realidad son estrategias que implementan tanto partidos políticos y asociaciones como Antorcha Campesina para ganar adeptos, para obtener apoyo que les permitirá incrementar su influencia en la política estatal y así crear estructuras verticales/piramidales por medio de la confianza y la lealtad.

De ahí lo pertinente que es rescatar la idea de la doble vida del clientelismo, como bien describe Javier Auyero. Y es que si bien el clientelismo consiste en el intercambio de bienes y servicios, de algo palpable o material, también hay que entender su dimensión simbólica, en la cual se genera ciertas creencias o sentimientos que orillan a los clientes a mostrarse agradecidos por haber sido apoyados por estas organizaciones, como lo que ocurre en La Noria.

Los habitantes creen que Antorcha es una organización que velará por ellos, pues se tiene la creencia que si a su vecino o familiar lo ayudaron y lo sacaron de cierto apuro, entonces debe ser bien vista y bienvenida para que ésta esté presente de manera continua en la comunidad. El testimonio del presidente auxiliar de La Noria demuestra esto, al reconocer abiertamente el haber recibido un millón de pesos por parte de esta organización para la operación de la junta auxiliar.

Se va generando entonces una especie de simbiosis entre el operar de una organización externa a la comunidad y su respectiva junta auxiliar. De tal manera que existe de manera potencial, de que esta organización (Antorcha) utilice, como medio para la consecuciones de su proyecto político, a la junta auxiliar. Por lo que quienes en realidad comienza a influir en la política local son esos actores externos con interés distintos a los de la misma comunidad de La Noria.

Diría entonces que la junta auxiliar de La Noria rompe con los principios por los cuales fue erigida y de ser una institución que tiene como fin ver por su comunidad, termina por atender intereses de manera particularista, atendiendo las necesidades y demandas de un círculo limitado. Por lo que entonces una institución de carácter y principios democráticos se convierte en un medio o herramienta para la consecución de fines político - electorales.

Si concebimos al clientelismo político de La Noria como una maquinaria política, tal como la describen Vommaro y Combes¹⁹⁴, se podría decir que los actores externos (partidos políticos y organizaciones como Antorcha Campesina) logran movilizar a las clientelas que éstas han creado, y lo hacen, claramente como ocurre en La Noria, por medio de la entrega de bienes materiales, de hecho esa será la gran constante en las relaciones clientelares de La Noria, los bienes materiales son muy apreciados; es la manera tradicional de hacer política y en la que los habitantes de esta junta conciben que hay cambios positivos para la población.

¹⁹⁴ Óp. cit. Vommaro, Gabriel y Combes, Helene, p. 17

Los *patrones* en esta investigación fueron identificados como diputados locales, el presidente municipal y los partidos políticos a nivel estatal, médicos y profesores; identifico a los *intermediarios* a los operadores del voto, a las autoridades auxiliares y a las vocales de los programas sociales; en tanto que a los *clientes* como a los habitantes en general de La Noria, aquellos que no suelen ocupar cargos públicos y que necesitan pedir favores para poder subsistir.

Sin embargo, considero que hay algunos límites teórico-conceptuales con esta forma de identificar a los actores, pues considero que en algunos casos, es complicada la distinción entre un patrón (*boss*) y el intermediario (*broker*), dado que no se tiene claridad respecto a esa relación tan cercana e íntima entre dichos actores. Considero que es más observable la relación entre intermediarios y clientes, no así la que ocurre entre patrones e intermediarios, quizás obedezca a que esa relación es más cerrada, no es transparente y es difícil poder acceder a evidencia en la cual se pueda visualizar el entramado de relaciones. Considero que se necesita de un intenso trabajo de campo para intentar acceder a esa información, lo cual no ha sido el objetivo principal de este trabajo, pues se ha enfocado a la relación intermediario-cliente. No obstante, no debe en absoluto olvidarse que si no se presta atención a lo que ocurre entre el patrón y el broker, no se entiende por completo esta relación piramidal clientelar.

Por otro lado, al estudiar el clientelismo en La Noria más allá de la relación interpersonal y como maquinaria política, se pudo comprender que este fenómeno logra sustituir funciones que se esperarían en un principio las llevaría a cabo el Estado, se trata del surgimiento de *estructuras de reemplazo*¹⁹⁵, tal como lo estudia Robert Merton, quien describe que éstas surgen ante las deficiencias funcionales del Estado y logran satisfacer necesidades existentes, se trata pues, para el caso, del clientelismo político¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Óp. cit. Cruz Parceró, p. 23

¹⁹⁶ Considero que la propuesta teórica de Merton converge con el trabajo de Helmke y Levitsky respecto a las instituciones informales sustitutivas, pues éstas tienen como fin sustituir (reemplazar) aquel vacío que el Estado ha dejado o generado. Llama la atención cómo es que puede entenderse un mismo fenómeno desde enfoques distintos

El clientelismo político en La Noria es a su vez “un mecanismo que dota de funcionalidad a un aparato estatal cuyas dimensiones actuales rebasan sus capacidades de orden y regulación”¹⁹⁷ Lo cual se ilustra con el alcance del Estado mexicano, tanto en el gobierno estatal de Puebla como el municipal de Tehuitzingo y el auxiliar de La Noria, ninguno de ellos logra atender satisfactoriamente a sus respectivas poblaciones. Y es que el Estado falla (en su expresión de municipio) en proporcionar los adecuados recursos para el funcionamiento de las Juntas Auxiliares, no proporciona servicios dignos y suficientes de salud, los cuerpos de seguridad no disponen de recursos ni de una profesionalización que les permita hacer frente a sus labores, ni hablar de la generación de empleos que permitan llevar una vida digna con acceso a bienes y servicios.

El cómo opera el clientelismo en una zona rural como La Noria, implicaría indagar sobre los caciquismos regionales y locales, tal como lo describe Cruz Parceró¹⁹⁸. Pero al menos para la presente investigación, el ubicar a caciques regionales no ha sido posible dada el espacio bajo el cual se ha realizado el trabajo de campo, limitado a la junta auxiliar de La Noria. No obstante, en un ejercicio a futuro será necesario ubicar a las familias políticas que han gobernado en la región con el fin de entender cómo los grupos de poder forman parte de esta estructura piramidal del clientelismo, para hacer visible la cara oculta del poder político.

Lo que sí se puede observar es la existencia de un clientelismo de *compadrazgo* en esta junta auxiliar, y es que las relaciones familiares, como se mostró en el presente capítulo, son muy importantes para la consecución de cualquier tipo de apoyo, sobre todo el político. En una comunidad con características de una sociedad tradicional, la cercanía entre sus miembros implica la existencia de cierto tipo de solidaridad que puede verse reflejada en prácticas como lo es el *compadrazgo*. Más allá de entenderlo desde una connotación negativa, se busca entender el tipo de lazos que configuran a este fenómeno político, que forma parte de la cotidianidad de una comunidad rural.

¹⁹⁷ Cruz Parceró retoma la idea de Jean Louis Briquet en Óp. cit. p. 28

¹⁹⁸ Óp. cit. Cruz Parceró, p. 55

Reflexiones finales (a manera de conclusión)

El clientelismo político se presenta de diversos modos y distintos contextos, es una relación que se va gestando y moldeando de acuerdo a intereses y expectativas de los actores que le conforman. Lo que ha buscado mostrar esta investigación es no solo la presencia de dichas prácticas clientelares, sino mostrar los efectos generados en una de tantas de las comunidades que conforman al país.

Para entender el funcionamiento de esta relación fue necesario acercarse a los individuos inmersos en ella, para hacer hablar al objeto de estudio, por medio de los testimonios es que se pudo dar cuenta de la existencia de esta práctica, de la concepción que se tiene sobre ella y las repercusiones que puede generar en términos políticos.

Lo que pude observar fue que en ocasiones las personas no están conscientes de estar inmersas en una relación instrumental como lo es el clientelismo, pues le conciben como una práctica común en donde sólo hay compromiso y amistad sincera. Pude notar que algunas personas veían con buenos ojos el que actores externos se acercaran a la comunidad para ofrecerles bienes y servicios, pues de otra manera no tendrían acceso a los mismos. Las carencias logran orillar a la comunidad a darle la bienvenida al clientelismo en tanto se vean beneficiadas con ello.

Sin embargo, también hubo quienes mantienen una postura de rechazo a esas prácticas, pues no lo consideran un accionar de un buen ciudadano ni de la comunidad. Son posturas encontradas en una comunidad donde la cohesión y la división política se han convertido en un vaivén de situaciones.

Considero que la operación del clientelismo en la comunidad de La Noria seguirá presente en tanto sea una alternativa a una carencia. El papel de la Junta Auxiliar es insuficiente para atender y proporcionar servicios básicos a su comunidad, por eso se ve rebasado por otros actores que sí pueden concretar esas alternativas.

Y si bien se muestra que el clientelismo se convierte en un accionar que sustituye lo que las instituciones formales tendrían que ofrecer, dada la incapacidad estatal por falta de recursos, observé dos fenómenos: uno de ellos es el particularismo, en el que se actúa con base en los beneficios individuales; el otro también es un particularismo pero que tiene como objetivo convertirse en algo universal. Un ejemplo de ello lo identifiqué cuando algunos entrevistados consideraban que lo que se obtenía del clientelismo se quedaría en el pueblo (como la pavimentación) y que había que repartir a todos (como los materiales para la construcción y dinero).

Eso es algo que me parece que no se debe perder de vista, porque son ciertos aires que podrían hacer pensar que hay una noción de horizontalidad al aceptar como algo necesario los beneficios que conlleva el clientelismo. Claro está que aún se mantienen, y predominan, para el caso de La Noria, las relaciones verticales y jerárquicas. Y es que el clientelismo sigue siendo funcional para diversos actores, que en la medida de la oportunidad política, buscarán obtener el apoyo de uno o varios individuos.

Por otro lado, prestar atención a la Junta Auxiliar me permitió entender cómo si bien esta tiene carencias que le impiden operar plenamente, sirve como un mecanismo de organización social, ya que como describí en páginas atrás, es una forma de mediación del conflicto social que puede surgir en la comunidad (al final su papel como institución es la de atender, moderar y controlar el conflicto).

Esto permitiría darme cuenta de que la Junta Auxiliar, en ciertos momentos, es utilizada como un medio para algunos mediadores políticos para la consecución de fines particulares, de tal manera que se altera la lógica del universalismo propia de un bien público y se convierte en una forma de particularismo, ajeno al interés público.

Así, se contempla que una institución informal como el clientelismo es importante porque permite a los individuos satisfacer necesidades en medio de un contexto de carencia económica y que de otra manera no podrían acceder u obtenerlo.

Pero esto no implica que la Junta Auxiliar pierda importancia puesto que es ella misma la organizadora de la demás vida social, pues se trata, en la informalidad, de un cuarto orden de gobierno en México. Es el gobierno comunitario que tiene que recurrir al clientelismo para poder mantenerse en pie y organizar al grupo de individuos que le conforma.

Puedo decir que aún hay muchas interrogantes por resolver sobre esta relación clientelismo, reflexionar qué ocurrirá en otras comunidades, qué elementos son los que se convierte en el engranaje de esta relación y que generará uno u otro resultado. Considero que mi trabajo intenta dar cuenta de una muestra de tantas comunidades que configuran parte del sistema político mexicano. Quise abordar su estudio por medio del entendimiento de su diseño institucional para así conocer el desenvolvimiento real de los actores que van más allá de lo que lo legal dicta.

La intención ha sido en todo momento, y como mencioné al inicio de esta tesis, entender éste fenómeno sin etiquetas, no fue mi intención convertirme en juez sobre este fenómeno. El papel que se tiene como analista de la realidad es aprehenderla y entenderla para tomar postura de lo que se puede mejorar o que se debe evitar si es que se aspira a ser una sociedad que comparta valores democráticos.

Al clientelismo hay que entenderlo en su contexto, comprender su funcionamiento y el alcance que tiene en el siglo XXI para la sociedad mexicana que cada vez demandas más soluciones a sus problemas cotidianos. La política y su administración pública intenta día con día atender todo ello, pero éstas se enfrentan a un mar de problemas y de demandas en las que se pone a prueba el alcance del Estado, que ideó para el caso mexicano la figura de la Junta Auxiliar, una institución formal que tuvo que aprender a convivir con una institucionalización informal llamada clientelismo político.

Bibliografía

Arcudia Hernández Carlos, La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de la reforma al Artículo 115 de la Constitución, Nómadas, 2012, Universidad Complutense de Madrid, Madrid

Auyero, Javier, ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo contemporáneo, Losada, Buenos Aires, 1997

Auyero, Javier, La política de los pobres, las prácticas clientelistas del peronismo, Manantial, Argentina, 2001

Battle, Margarita, Reseña de “Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America” de Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (editores), Perfiles Latinoamericanos, núm. 31, enero-julio, 2008, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México

Boix Carles y Stokes Susan, The Oxford Handbook of Comparative Politics, Oxford, 2007

Cárdenas Elizalde, María, Estudio sobre la descentralización en México 1997-2017, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México

Combes, Héléne, ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?, Desacatos, núm. 36, mayo –agosto 2011

Cortez Vázquez, Miguel, La comunidad rural como un ecosistema el caso de La Noria Hidalgo, Puebla, Tesis, UNAM, 1989, p. 26, URL: <http://132.248.9.195/pmig2018/0096987/Index.html>

Cruz Parceró, Luz María Del clientelismo al capital social: puentes para una ciudadanía en democracia, Tesis de Doctorado, UNAM, México, 2018, URL: <http://132.248.9.195/ptd2018/marzo/0771664/Index.html>

Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo y administración pública, Porrúa, Cuarta edición, México, 2011

Fernández Ruiz, José, La Reforma Constitucional de Diciembre de 1999 al Artículo 115, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, IIJ, UNAM, México, 2001, URL: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5616/7317>

Gamas Torruco, José, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 2001

García Jurado Roberto, “Samuel Huntington y la modernización política” en Estudios Políticos, no. 33, Séptima Época, Mayo-Agosto, 2003

González Rodríguez, Jesús, El programa 3x1 para migrantes, Datos y referencias para una visión complementaria, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2011, pp. 6-7, URL: <http://shorturl.at/emps>

Gretchen Helmke y Steven Levitsky, Informal institutions and comparative politics: a research agenda, Working paper, Kellogg Institute #307, septiembre 2003,

Hall, Peter y Taylor Rosemary, “Political Science and the Three New Institutionalisms” en Political Studies, 1996, EUA

Kuhn, Thomas, La estructura de la revoluciones científicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2010

Loaeza, Soledad y Prud’homme, Jean-François, Los grandes problemas de México, Instituciones y procesos políticos, El Colegio de México, México, 2010

Mair, Peter, Partidos, sistemas de partidos y democracia, Buenos Aires, Eudeba, 2015

Marsh y Stoker, Teoría y Métodos de la ciencia política, Alianza Universidad, Madrid, 1997

Miquel Montserrat y Cazarín Angélica, Gobernanza y desarrollo local: estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela, en el municipio de Puebla, Puebla. Nueva Época, año 11, núm. 43, octubre 2017

Muller, Markus-Michael, "Transformaciones del clientelismo: democratización, (in) seguridad y políticas urbanas en el Distrito Federal", Foro Internacional, Vol. 52, No. 4, Octubre –diciembre, 2012

North, Douglas, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 2006

O'Donnell, Guillermo, Otra institucionalización, Política y Gobierno, vol. III, núm. 2, 1996

Padioleau, Jean G, El Estado en concreto, Fondo de Cultura Económica, México, 1989

Paladino, Martín, La representación política de cara al futuro, los desafíos para la participación e inclusión democráticas en México, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2015

Peter, Guy, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política, Ariel, Barcelona, 2003

Peter, Guy, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política, Ariel, Barcelona, 2003

Polo Martínez Humberto, Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2012

Sánchez Gudiño, Hugo, Génesis, desarrollo y consolidación de los grupos estudiantiles de choque en la UNAM (1930-1990), UNAM-Facultad de Estudios Superiores Aragón-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006

Sartori, Giovanni, Cómo hacer Ciencia Política, Taurus, Madrid, 2011

Schröter, Bárbara, "Clientelismo político, ¿existe el fantasma o cómo se viste?", Revista Mexicana de Sociología, vol. 72, núm.1, enero-marzo, 2010, UNAM, Distrito Federal, México

Testimonio de Ignacio García Torres (07/07/2019)

Testimonio de Isidro Marín Lucero, expresidente de la Junta Auxiliar de La Noria, (16/07/2019).

Testimonio de Maricruz Reyes Trinidad, habitante de La Noria. (10/07/2019)

Testimonio de Rosendo Trinidad (15/07/2019).

Testimonio de Zeverino Cruz Rodríguez (12/07/2019).

Uvalle, Ricardo, Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso México. Gestión y estrategia, México, 2019

Vommaro, Gabriel y Combes, Helene, El clientelismo político: desde 1950 a nuestros días, Siglo XXI editores, Argentina.

Sitios web

CNOP, Quiénes somos, URL: <https://cnop.mx/nosotros-cnop.php>

Confederación de Trabajadores de México, Principios, URL: https://ctmoficial.org/?page_id=506

Confederación Nacional Campesina, Gobierno de México, URL: <https://www.gob.mx/inea/documentos/la-confederacion-nacional-campesina-cnc>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

El Progreso, Oportunidades, Prospera. A 20 años de su creación, Coneval, México, 2019, URL: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf, p. 565

Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), 2008, INEGI, URL: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encup/2012/doc/c_basico_encup08.pdf

Espacio y Datos de México, INEGI, URL:

<http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/default.aspx?ag=211570008>

Gobierno de México, Secretaría de Bienestar, 2020, México, URL:
<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-3x1-para-migrantes>

Índice Absoluto de Marginación, Índice de Marginación por entidad federativa y municipio 2015, URL: <http://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>

La alianza Juntos Haremos Historia (Morena, Partido del Trabajo y Encuentro Social) arrasó al obtener la victoria en 14 de 15 distritos federales en Morena arrasa diputaciones locales y federales, The Mixteca Times, 10 de julio de 2018, URL: <https://www.themixtecatimes.giganettv.com.mx/2018/07/10/morena-arrasa-diputaciones-locales-federales-en-puebla/>

Ley Agraria (reglamentaria del artículo 27 Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos), URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus municipios, URL: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-coordinacion-hacendaria-del-estado-de-puebla-y-sus-municipios-3>

Ley Orgánica del Estado de Puebla, URL:

http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7524&Itemid=

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, Artículo 224, Gobierno del Estado de Puebla, 2019, URL:

http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7524&Itemid=

Ley para el Federalismo Hacendario para el Estado de Puebla, URL:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDJustFisc/pdf/18LPUE.pdf>

Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tehuiztingo, Puebla, 2014-2018, Secretaría General de Gobierno, p. 5, URL:

Real Academia Española, URL: <http://dle.rae.es/?id=QcCVyi3>

Regresan control de Registro Civil a Juntas Auxiliares, El Sol de Puebla, Puebla, 2018, URL: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/regresan-control-de-registro-civil-a-juntas-auxiliares-congreso-puebla-2282946.html>

Sesión Solemne del Primer Informe del Gobierno Municipal de Tehuiztingo, videgrabación de Facebook, 2019,
<https://www.facebook.com/Tehuiztingo2020Oficial/videos/973545056328725/>,
(Consultado el 13/05/2020).

Tehuiztingo, Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, URL:
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/index.html>

Ya es Libardo Hernández Sánchez diputado local por el distrito 23, Movimiento Antorcha Campesina, México, URL:
<http://www.antorchacampesina.org.mx/noticias.php?id=45890#.XpOQBf1KjIU>,
(Consultado el 13/05/2020).

Anexo

Questionarios y entrevistas

A continuación se muestran *las encuestas* que se aplicaron en La Noria Hidalgo, que se caracterizan por ser de preguntas cerradas y que tuvieron como fin el obtener información para interpretar la percepción que los habitantes de esta comunidad tienen sobre los asuntos públicos y la participación ciudadana. Para la realización de las encuestas, retomé la Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) del INEGI.

Asimismo, y con la idea de obtener mayor contenido de carácter cualitativo, más adelante se muestran las entrevistas semiestructuradas que también realicé a habitantes de la localidad. La intención de hacerlas fue obtener otro tipo de información que, dado el diseño de las encuestas, me hubiese sido imposible de lograr. Esto fue así puesto que las entrevistas generaron una mayor apertura y confianza por parte de los entrevistados, siendo de suma utilidad sus opiniones como guías para encaminar mi investigación y obtener mayores respuestas.

Cabe mencionar que tanto para la realización de encuestas y entrevistas (llevadas a cabo en el mes de julio de 2019), seleccioné a 12 personas en específico porque consideré que ejercían o habían ejercido una fuerte influencia como mediadores políticos o líderes de la localidad (esto lo deduje a raíz de la información que obtuve de los habitantes en las primeras visitas de campo a la comunidad de La Noria, quienes señalaban que habían personajes activos en la política de la localidad), algunos ocupando cargos públicos en la Junta Auxiliar y otros sin ocupar cargo alguno.

Siendo así que el lector encontrará los resultados de las encuestas con sus respectivas gráficas y posteriormente el breve cuestionario aplicado en las entrevistas.

Resultados de la encuesta aplicada (basada en la Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) del INEGI en La Noria Hidalgo

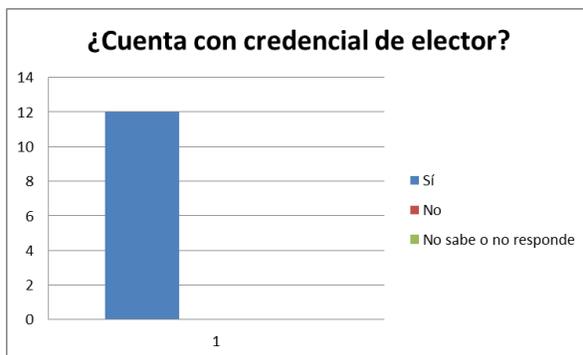
Cuestionario aplicado en las Juntas Auxiliares

Los datos que proporcione el entrevistado serán confidenciales y sólo serán utilizados con fines de investigación académica.

Buenos (as) días/días/tardes/noches/ Mi nombre es Rafael González, vengo de la UNAM y estoy realizando una investigación sobre las Juntas Auxiliares y su funcionamiento. Quisiera hacerle algunas preguntas.

1. ¿Usted tiene credencial de elector?

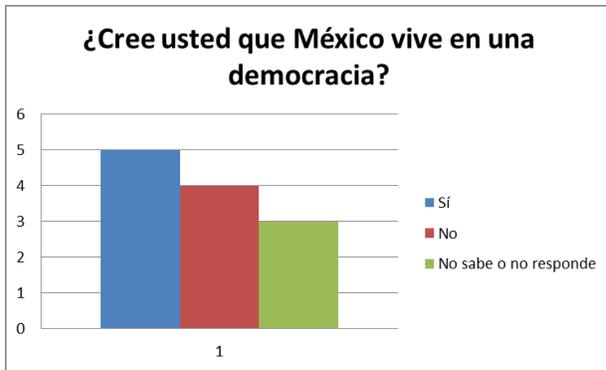
- a) Sí
- b) No
- c) No sabe o no responde



Evaluación del sistema político

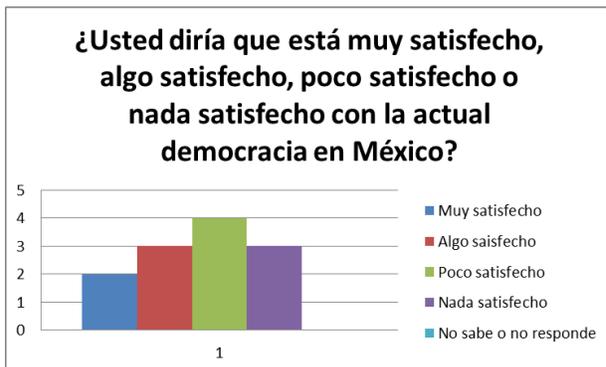
2. ¿Cree usted que México vive o no una democracia?

- a) Sí
- b) No
- c) No sabe o no responde



3. ¿Usted diría que está muy satisfecho, algo satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con la actual democracia en México?

- a) Muy satisfecho
- b) Algo satisfecho
- c) Poco satisfecho
- d) Nada satisfecho
- e) No sabe o no responde



4. ¿Usted diría que está muy satisfecho, algo satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con el respeto a los derechos de las persona en México?

- a) Muy satisfecho
- b) Algo satisfecho
- c) Poco satisfecho
- d) Nada satisfecho
- e) No sabe o no responde



5. En términos generales, ¿qué tan satisfecho diría que está con su vida en general? Diría que está muy satisfecho, algo satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho.

- a) Muy satisfecho
- b) Algo satisfecho
- c) Poco satisfecho
- d) Nada satisfecho
- e) No sabe o no responde

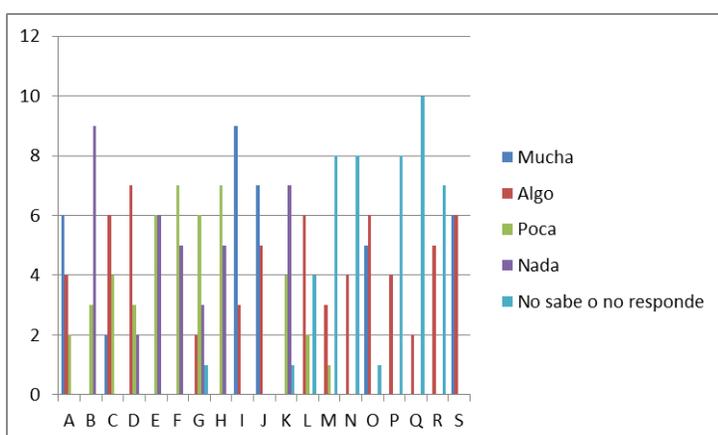


6. ¿Qué tanta confianza le inspira (...)? ¿Mucha confianza, algo de confianza, poca confianza o nada de confianza?

1	2	3	4	5
Mucha	Algo	Poca	Nada	No sabe o no responde

- a) El Presidente de la República
- b) El Gobernador
- c) El presidente municipal

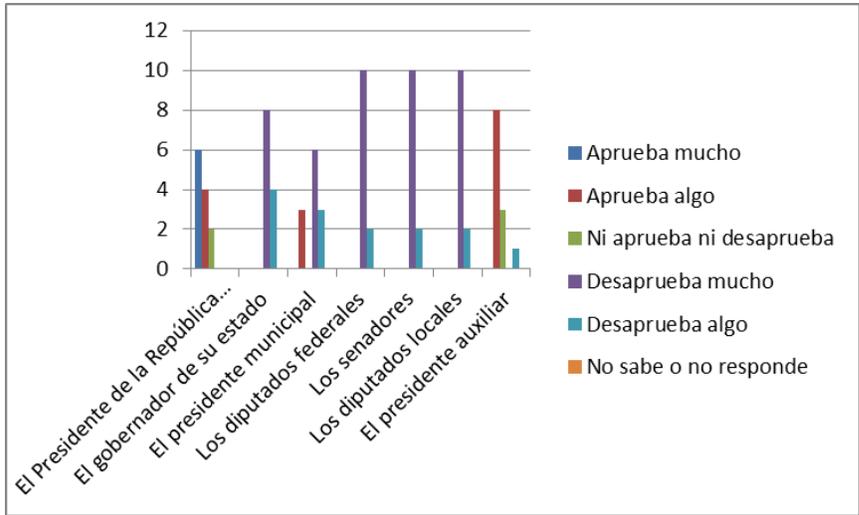
- d) El presidente auxiliar
- e) Los jueces y juzgados
- f) Los partidos políticos
- g) Los empresarios
- h) Los medios de comunicación
- i) La iglesia
- j) Los maestros
- k) Los sindicatos
- l) Las organizaciones campesinas
- m) Los movimientos vecinales
- n) Las organizaciones de mujeres
- o) Las organizaciones de estudiantes universitarios
- p) Las organizaciones de profesionistas
- q) Las organizaciones que tratan con niños en situación de calle
- r) Las organizaciones que se relacionan con el medio ambiente
- s) Las organizaciones que se relacionan con la cultura.



7. En general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que (...) realiza su trabajo?

1	2	3	4	5	6
Aprueba mucho	Aprueba algo	Ni aprueba ni desaprueba	Desaprueba mucho	Desaprueba algo	No sabe o no responde

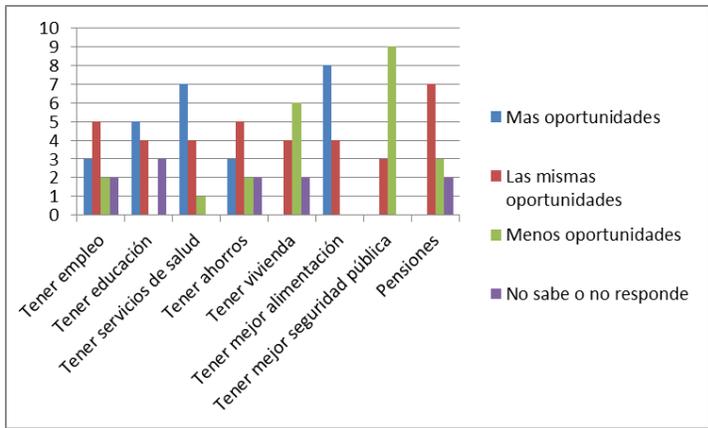
- a) El Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador
- b) El gobernador de su estado
- c) El presidente municipal
- d) Los diputados federales
- e) Los senadores
- f) Los diputados locales
- g) El presidente auxiliar



8. Comparado con el sexenio anterior, ¿usted diría que en este sexenio los mexicanos tienen más o menos oportunidades para (...)?

1	2	3	4
Más oportunidades	Las mismas oportunidades	Menos oportunidades	No sabe o no responde

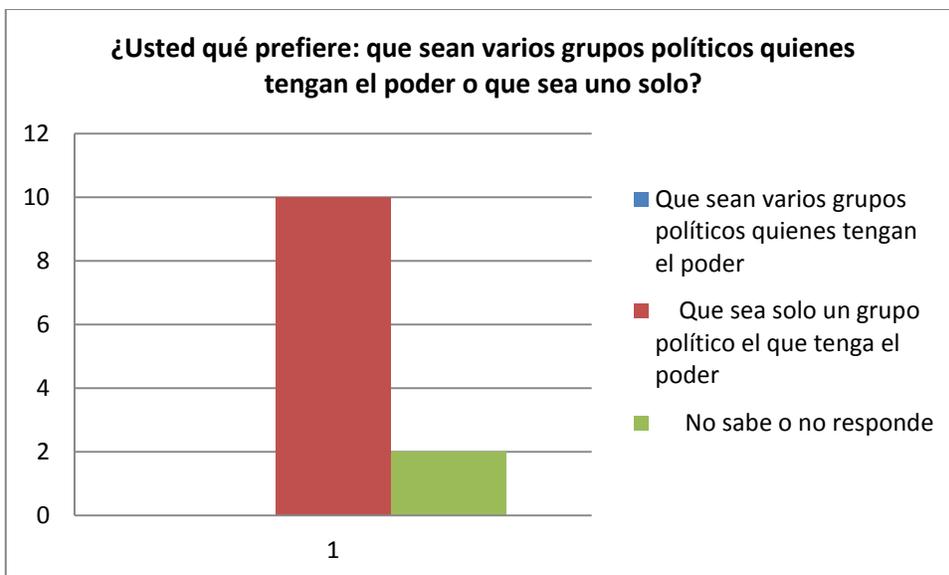
- a) Tener empleo
- b) Tener educación
- c) Tener servicios de salud
- d) Tener ahorros
- e) Tener vivienda
- f) Tener mejor alimentación
- g) Tener mejor seguridad pública
- h) Pensiones



Normas y actitudes de las élites

1. ¿Usted qué prefiere: que sean varios grupos políticos quienes tengan el poder o que sea un solo grupo político el que tenga el poder?

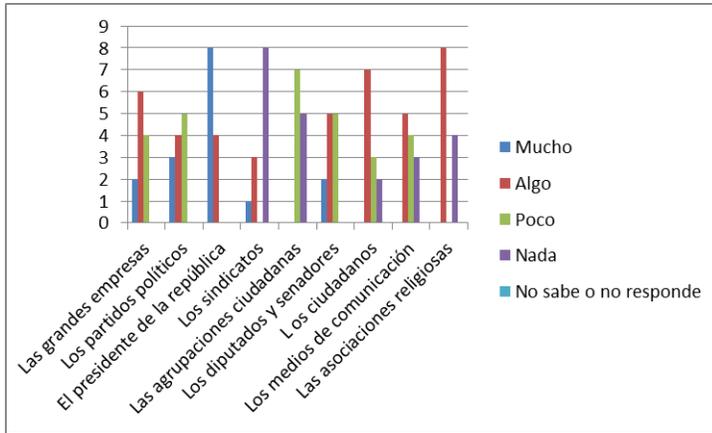
- a) Que sean varios grupos políticos quienes tengan el poder
- b) Que sea solo un grupo político el que tenga el poder
- c) No sabe o no responde



2. En su opinión, ¿qué tanto poder tienen para cambiar las cosas en México:

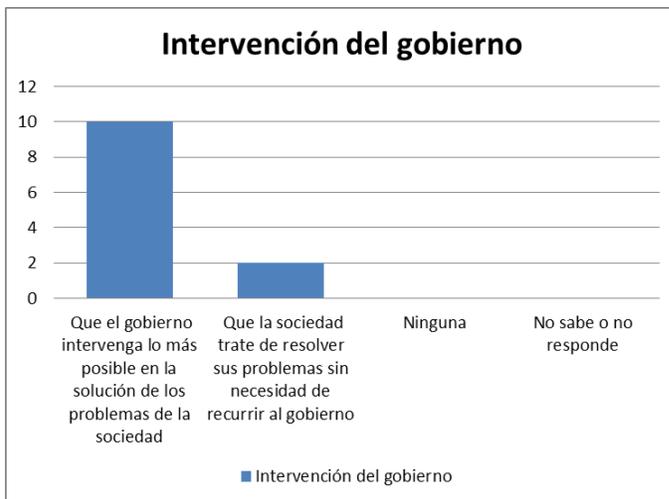
1	2	3	4	5
Mucho	Algo	Poco	Nada	No sabe o no responde

- a) Las grandes empresas
- b) Los partidos políticos
- c) El presidente de la república
- d) Los sindicatos
- e) Las agrupaciones ciudadanas
- f) Los diputados y senadores
- g) Los ciudadanos
- h) Los medios de comunicación
- i) Las asociaciones religiosas



3. ¿Usted qué prefiere: que el gobierno intervenga lo más posible en la solución de los problemas de la sociedad o que la sociedad trate de resolver sus propios problemas sin necesidad de recurrir al gobierno?

- a) Que el gobierno intervenga lo más posible en la solución de los problemas de la sociedad
- b) Que la sociedad trate de resolver sus problemas sin necesidad de recurrir al gobierno
- c) Ninguna
- d) No sabe o no responde



Normas y actitudes políticas de los ciudadanos

4. En su opinión, ¿cuál es la diferencia entre un gobierno democrático y uno no democrático?

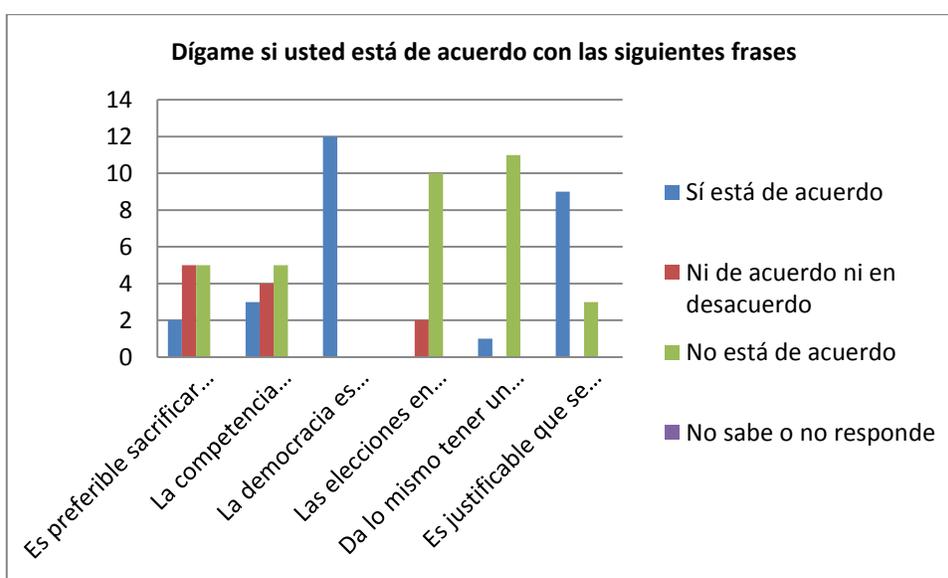
**Dada las diversas respuestas de carácter cualitativo, no se representó en una gráfica

5. Dígame si usted está de acuerdo o no está de acuerdo con cada una de las siguientes frases:

1	2	3	4
---	---	---	---

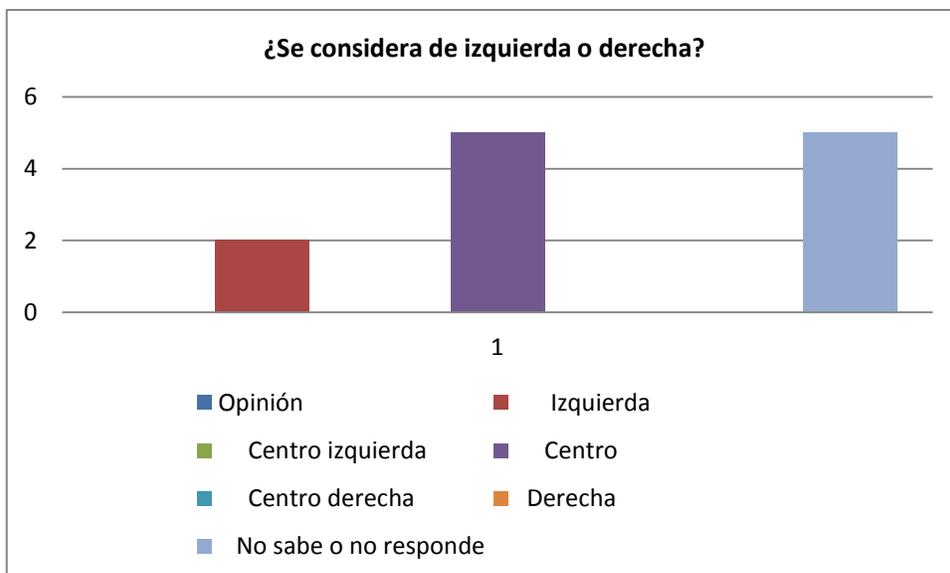
Sí está de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	No está de acuerdo	No sabe o no responde
--------------------	--------------------------------	--------------------	-----------------------

- Es preferible sacrificar algunas libertades de expresión a cambio de vivir sin presiones económicas.
- La competencia electoral entre los partidos es mala porque no gana quien no se lo merece
- La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno
- Las elecciones en nuestro país son limpias
- Da lo mismo tener un gobierno democrático que uno autoritario
- Es justificable que se utilice la fuerza para solucionar un conflicto político que está afectando a muchas personas.



6. En política generalmente se habla de izquierda y derecha. ¿Usted en lo personal se considera de izquierda o de derecha?

- Izquierda
- Centro izquierda
- Centro
- Centro derecha
- Derecha
- No sabe o no responde



7. Cuando oigo la palabra “maíz” pienso en “alimento”, con la palabra “escuela” pienso en “conocimiento”, ¿Podría decirme dos palabras en las que usted piensa cuando escucha la palabra “política”?

**Dada las diversas respuestas de carácter cualitativo, no se representó en una gráfica

8. ¿Considera que es importante para la comunidad?

**Dada las diversas respuestas de carácter cualitativo, no se representó en una gráfica.

8. ¿Podría decirme dos palabras que relacione con “Democracia”?

**Dada las diversas respuestas de carácter cualitativo, no se representó en una gráfica.

9. ¿Podría decirme dos palabras en las que piensa cuando escucha las palabras “asuntos públicos”?

**Dada las diversas respuestas de carácter cualitativo, no se representó en una gráfica.

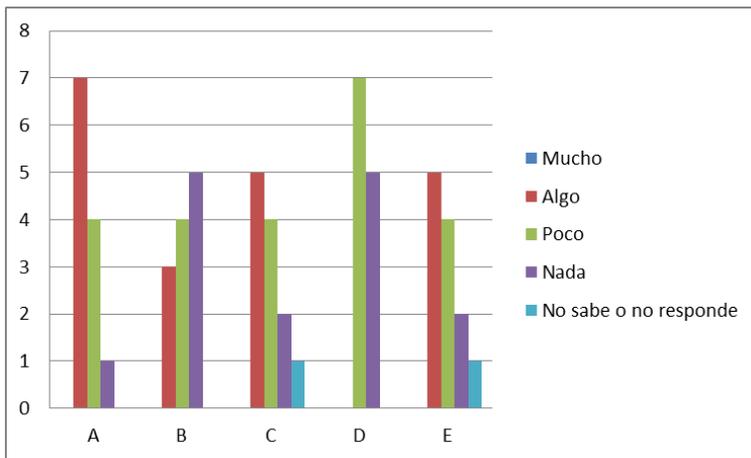
10. ¿Podría decirme dos palabras que asocie o relacione con “ciudadano”?

**Dada las diversas respuestas de carácter cualitativo, no se representó en una gráfica.

11. Ahora por favor dígame:

1	2	3	4	5
Mucho	Algo	Poco	Nada	No sabe o no responde

- a) ¿Qué tanto cree usted que en el país las personas son capaces de escuchar a otras con ideas distintas a las suyas?
- b) ¿Qué tanto cree usted que en el país las personas se reúnen para hablar de política?
- c) ¿Qué tanto cree usted que en el país las personas respetan los derechos de otras personas?
- d) ¿Qué tanto cree usted que en el país las personas respetan la ley?
- e) ¿Qué tanto cree usted que en el país las personas se interesan en conocer acerca de las tareas que el gobierno realiza?

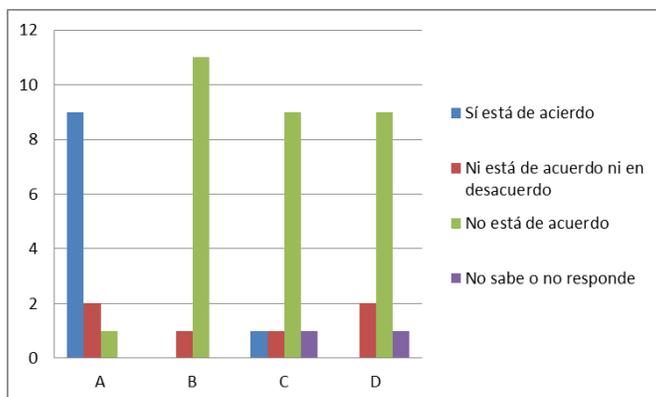


Relación de los ciudadanos con el gobierno

12. Dígame si usted está de acuerdo o no con cada una de las siguientes frases:

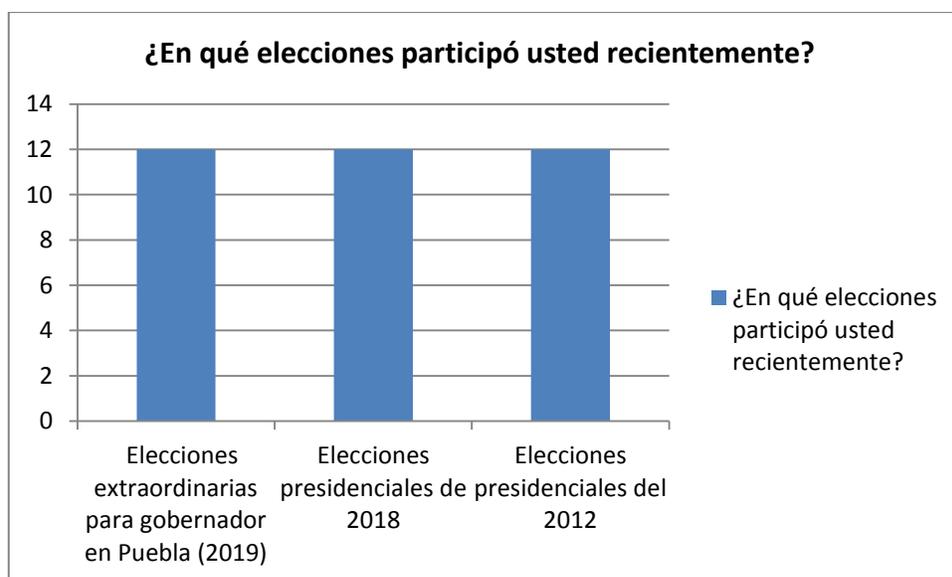
1	2	3	4
Sí está de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	No está de acuerdo	No sabe o no responde

- a) A las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan
- b) Las personas como usted no tienen nada que opinar sobre lo que hace el gobierno
- c) La política algunas veces es tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede
- d) El voto es la única manera que las personas como usted tienen para opinar sobre lo que hace el gobierno



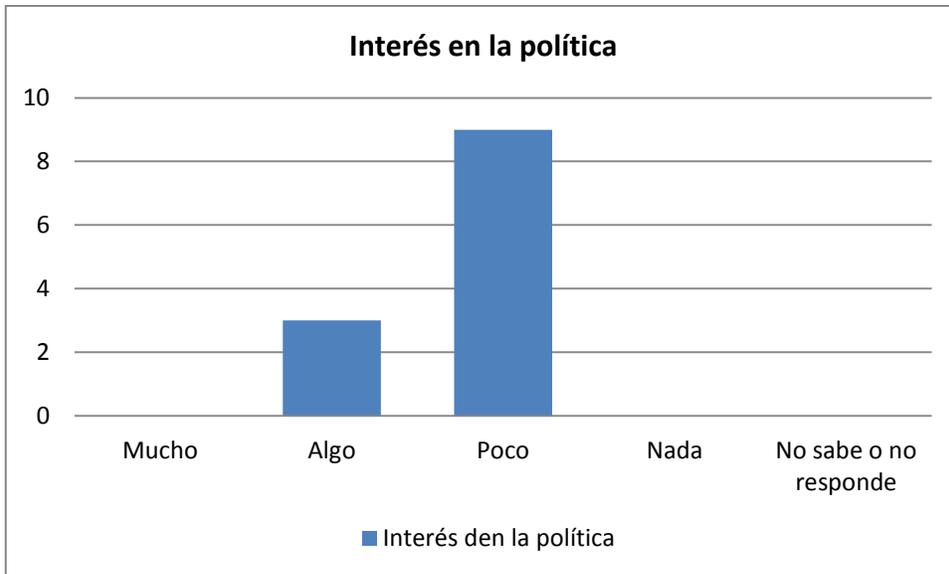
13. ¿En qué elecciones participó usted recientemente?

- a) Elecciones extraordinarias para gobernador en Puebla (2019)
- b) Elecciones presidenciales de 2018
- c) Elecciones presidenciales del 2012



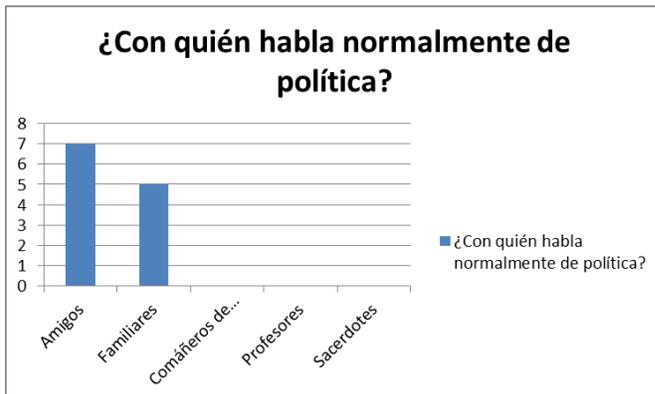
14. ¿Usted diría que es una persona que se interesa mucho, algo, poco o nada en la política?

- a) Mucho
- b) Algo
- c) Poco
- d) Nada
- e) No sabe o no responde



15. Por favor dígame, ¿con quién habla normalmente de política?

- a) Amigos
- b) Familiares
- c) Compañeros de trabajo
- d) Profesores
- e) Sacerdotes



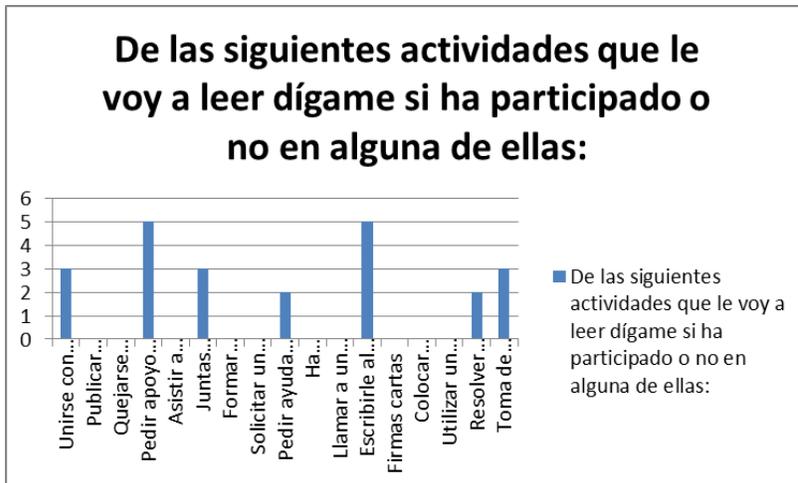
16. ¿Qué es lo generalmente hace usted cuando está conversando con algunas personas y empieza a hablar de política?

- a) Deja de poner atención cuando empiezan a hablar de eso
- b) Usualmente escucha, pero nunca participa en la discusión
- c) A veces suceded, pero rara vez da su opinión al respecto
- d) Generalmente participa en la discusión y da su opinión
- e) No sabe o no responde



17. De las siguientes actividades que le voy a leer dígame si ha participado o no en alguna de ellas:

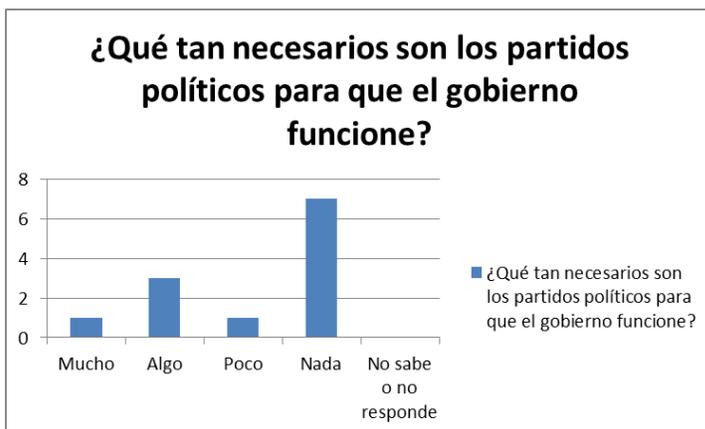
- a) Unirse con otras personas afectadas
- b) Publicar cartas en los periódicos
- c) Quejarse ante las autoridades
- d) Pedir apoyo a alguna organización civil
- e) Asistir a manifestaciones
- f) Juntas firmas con los vecinos
- g) Formar comisiones vecinales
- h) Solicitar un apoyo a un partido político
- i) Pedir ayuda a Diputados o Senadores
- j) ¿Ha participado en marchas o plantones?
- k) Llamar a un programa de radio o de televisión
- l) Escribirle al Presidente, gobernador, presidente municipal o auxiliar
- m) Firmas cartas
- n) Colocar mantas, carteles, fotografías
- o) Utilizar un distintivo para manifestarse de forma pacífica
- p) Resolver problemas de su comunidad
- q) Toma de decisiones de su comunidad



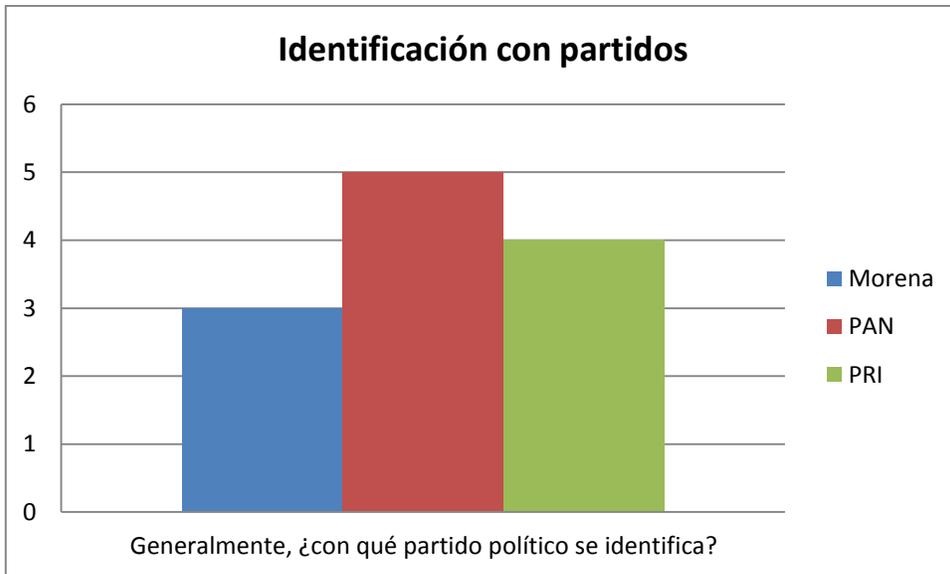
Evaluación de los partidos políticos

1. ¿Qué tan necesarios son los partidos políticos para que el gobierno funcione?

- a) Mucho
- b) Algo
- c) Poco
- d) Nada
- e) No sabe o no responde



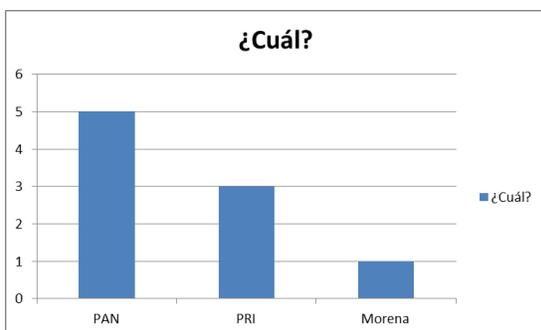
2. Generalmente, ¿con qué partido político se identifica?



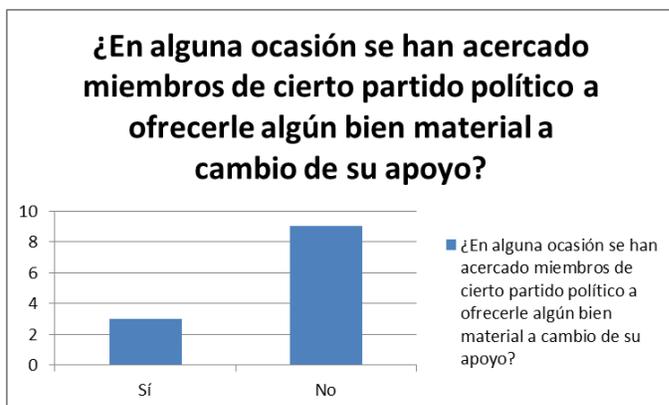
3. ¿Ha militado en algún partido político? ¿Cuál?



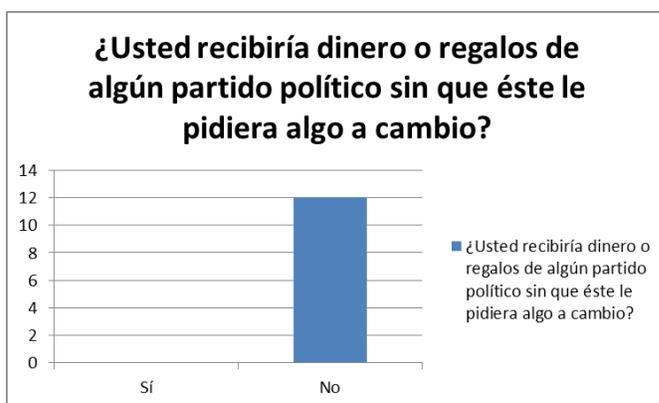
¿Cuál?



4. ¿En alguna ocasión se han acercado miembros de cierto partido político a ofrecerle algún bien material a cambio de su apoyo?



5. ¿Usted recibiría dinero o regalos de algún partido político sin que éste le pidiera algo a cambio?



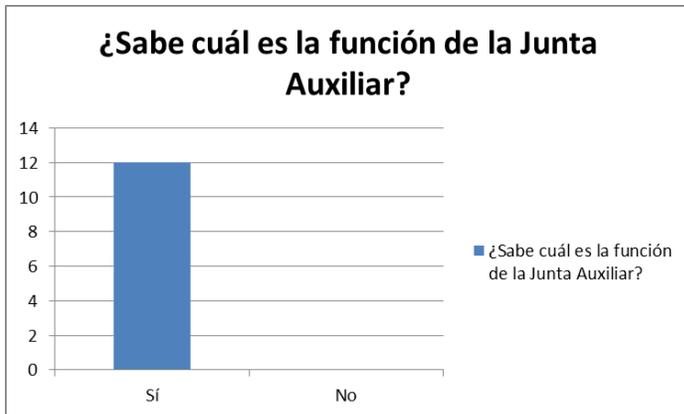
6. Si en este momento le ofreciera cierta cantidad de dinero a cambio de su voto, ¿usted aceptaría?

- a) Sí, ¿Por qué?
- b) No, ¿Por qué?

**Dada las diversas respuestas de carácter cualitativo, no se representó en una gráfica, sin embargo, la respuesta de los entrevistados fue que no aceptarían dinero a cambio de su voto.

Conocimiento sobre la Junta Auxiliar

1. ¿Sabe cuál es la función de la Junta Auxiliar?
 - a) Sí
 - b) No



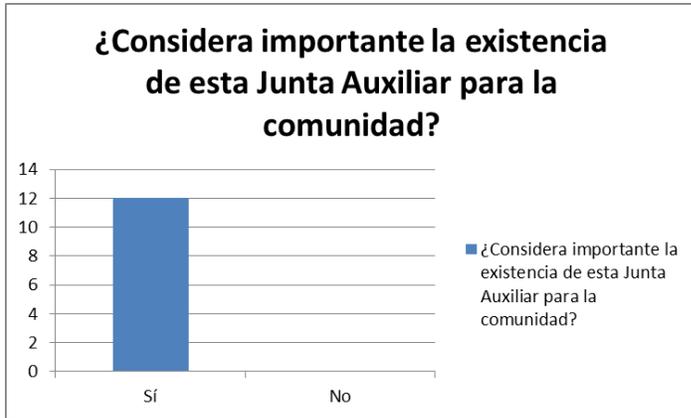
2. ¿Ha participado en ella?
- a) Sí
 - b) No



3. ¿En algún momento se ha acercado a la Junta para resolver algún problema o asunto personal?
- a) Sí
 - b) No



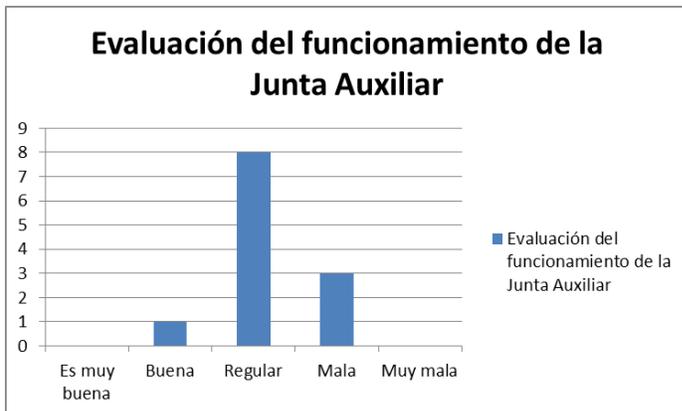
4. ¿Considera importante la existencia de una Junta Auxiliar en la comunidad?



Evaluación de la Junta Auxiliar

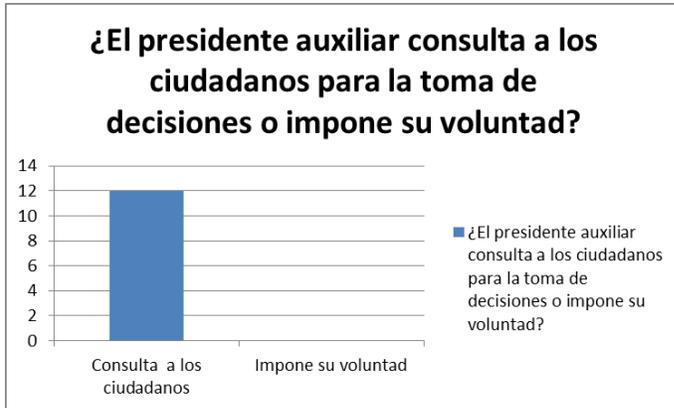
1. Si tuviera que evaluar el funcionamiento de la Junta Auxiliar, usted diría que:

1	2	3	4	5
Es muy buena	Es buena	Regular	Mala	Muy mala

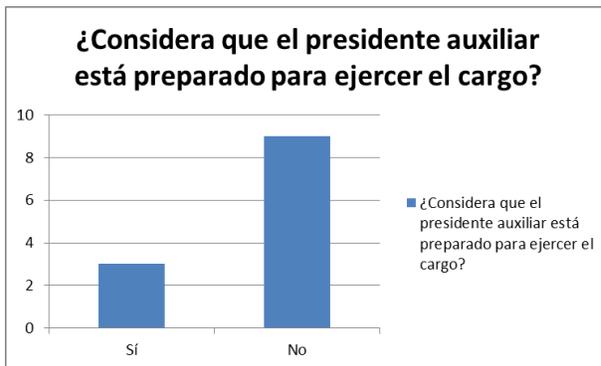


2. ¿El presidente auxiliar consulta a los ciudadanos para la toma de decisiones o impone su voluntad?

1	2
Consulta a los ciudadanos	Impone su voluntad



3. Considera que los miembros de la Junta Auxiliar están preparados para el cargo
- a) Sí, ¿Por qué?
 - b) No, ¿Por qué?



4. La atención que brinda la Junta a la población es

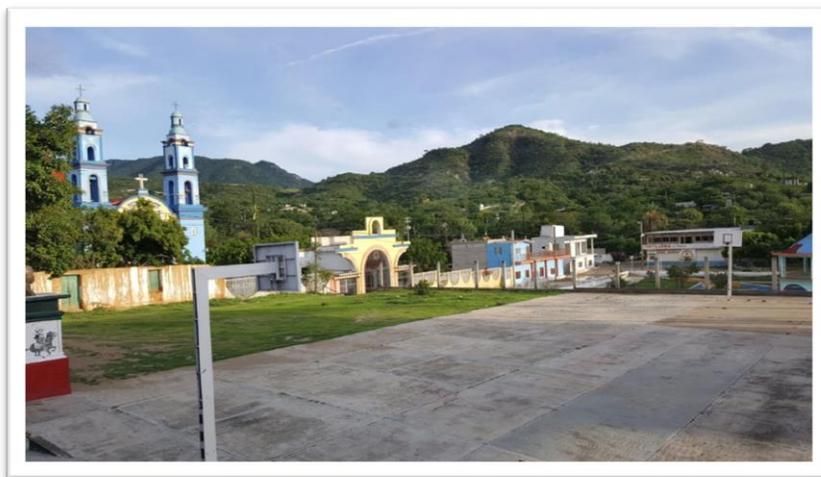
1	2	3	4	5
Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala



Fotografías de La Noria Hidalgo



Arco de bienvenida a la comunidad.



Vista desde la explanada del Ayuntamiento Auxiliar



Vista desde la presa El Boqueroncito

Preguntas de las entrevistas aplicadas a los habitantes de La Noria Hidalgo

-¿Cuál es su nombre?

-Edad

-Escolaridad

-¿Cuánto tiempo lleva viviendo en La Noria Hidalgo?

-¿Qué sabe usted de la política? ¿Para usted qué es la política? ¿Cree que es importante para el pueblo?

-¿A qué partidos políticos conoce? ¿Por cuál partido ha votado? ¿Por qué vota por ese partido?

-¿En algún momento algún partido político le ha ofrecido algún apoyo o beneficio? De aceptarlo, ¿Por qué lo hace?

-¿Alguien se ha acercado a usted para invitarle a votar por algún partido político? ¿Vota por el partido o por el candidato? ¿Qué debe tener un candidato para que usted vote por él?

-¿Cuál es su opinión sobre la Junta Auxiliar? ¿Cree que es importante que exista para la comunidad?